

JEAN MARION

**LA POLICE DE LA SÉCURITÉ
EN TEMPS DE PAIX**

ET

**L'INSTRUCTION INTERMINISTÉRIELLE
DU 5 FÉVRIER 1952**

PLAN "ORSEC"



1956 ?



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555602_0072

JEAN MARION

**LA POLICE DE LA SÉCURITÉ
EN TEMPS DE PAIX
ET
L'INSTRUCTION INTERMINISTÉRIELLE
DU 5 FÉVRIER 1952
PLAN "ORSEC"**



UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

THÈSE

présentée et publiquement soutenue devant la Faculté de Droit de Montpellier

par

JEAN MARION

Pour obtenir le grade de "DOCTEUR EN DROIT "

JURY



MM. PEQUIGNOT, Président

DELBEZ, Assesseur

TISSET, Assesseur



LA FACULTE N'ENTEND DONNER AUCUNE APPROBATION,
NI IMPROBATION, AUX OPINIONS EMISES DANS LES THESES ;
CES OPINIONS DOIVENT ETRE CONSIDEREES COMME PROPRES A
LEURS AUTEURS.

UNIVERSITE DE MONTPELLIER

FACULTE DE DROIT

DOYEN :

M. BECQUE Emile.

ASSESSEUR :

M. LEGAL Alfred.

PROFESSEURS :

MM. BECQUE Emile, Professeur de Droit civil.

VIALLETON Henri, Professeur de Droit civil.

GUENOUN Lucien, Professeur de Droit romain.

LEGAL Alfred, Professeur de Droit criminel.

DELBEZ Louis, Professeur de Droit international public.

TISSET Pierre, Professeur d'Histoire du droit.

GABRILLAC Henry, Professeur de Droit commercial.

COMBY Jean, Professeur d'Economie politique.

COSTE-FLORET Paul, Professeur de Droit civil, détaché comme
Membre de l'Assemblée nationale.

MILHAU Jules, Professeur d'Economie politique, Membre du
Conseil économique.

PEQUIGNOT Georges, Professeur de Droit public.

BECQUE Jacques, Professeur de Procédure civile et Voies d'exé-
cution.

DESMOULIEZ Georges, Professeur de Droit constitutionnel et de
Science politique.

GERVAIS André, Professeur de Droit public.

AGREGES :

MM. DUFOUR Jean, Agrégé d'Economie politique, détaché à Alexandrie.

GARISSON Francis, Agrégé de Droit romain.

MARTIN DE LA MOUTTE Jacques, Agrégé de Droit civil.

MAURY René, Agrégé d'Economie politique.

CHARGES DE COURS :

MM. BADOVIN Robert, Chargé de cours d'Economie politique.

CABRILLAC Michel, Chargé de cours de Droit civil.

CASTAGNÉ André, Chargé de cours de Droit International public.

ASSISTANTS :

MM. ROMIEU Jean, Assistant de Sciences économiques.

HILAIRE Jean, Assistant d'Histoire du droit et Droit romain.

Mlle HERAN Marie, Assistante de Droit privé.

CHARGE D'UN COURS :

M. DIJOL Marcel, chargé d'un cours de Droit civil.

SECRETARIAT :

MM. ROUQUAIROL René, Secrétaire.

BEGON Roger, Rédacteur.

HONORARIAT :

MM. MORIN Gaston, Doyen honoraire, Professeur de Droit civil.

COURTIN René, Professeur d'Economie politique.

ANTONELLI Etienne, Professeur d'Economie politique.

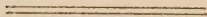
DUBOIS, Secrétaire.

JURY :

MM. PEQUIGNOT, Président.

DELBEZ, Assesseur.

TISSET, Assesseur.



AVANT-PROPOS

La police de la sécurité et ses manifestations importantes, qui constituent la matière de la Protection civile, suscitent aujourd'hui une attention qui va croissant. C'est, il est vrai, que la notion de Protection civile nous intéresse et nous surprend à la fois.

D'où vient cette sollicitude soudainement plus marquée des gouvernants pour les « civils » ? Nécessité, philanthropie, évolution des mœurs et des idées... ? Chacun de ces motifs est, suivant des degrés divers, valable. C'est ainsi que la Protection civile croît dans la mesure même où augmentent à la fois les dangers qui nous menacent et les moyens techniques pour les combattre. La Protection civile est, en grande partie, une expression de ce rapport et la recherche d'un équilibre entre ses facteurs.

Le progrès, cette arme à double tranchant, va vite, trop vite parfois, si l'on considère l'impertinence des hommes à se jouer de lui. Aussi, au cours de nos travaux, avons-nous souvent éprouvé l'impression qu'il allait nous prendre de vitesse et nous laisser, stérile, à nos dissertations. Pensons-nous au danger de l'eau et du feu que, déjà, l'utilisation « pacifique » de l'énergie atomique justifiait l'étude de mesures pour se garantir des risques nouveaux.

Au surplus, le progrès tel qu'on le considère aujourd'hui se lie toujours davantage à la recherche scientifique. La conséquence sera que ses manifestations attentatoires à la sécurité des personnes appelleront l'intervention de spécialistes, de techniciens, et de moyens matériels eux-mêmes perfectionnés. La bonne volonté et le courage ne suffiront plus, même d'ailleurs s'il s'agit d'événements calamiteux dus à de simples phénomènes naturels. Mais plus encore, que vient faire alors dans cette Protection civile l'homme du Droit ? Que peut-il apporter qui soit efficace ? Doit-il s'en détourner et refuser l'effort qui peut le réhabiliter en face de l'action ? Nous ne l'avons pas pensé.

Il n'est pas, croyons-nous, lorsqu'il s'agit d'une tâche si noble, si difficile aussi que celle de s'exercer au maintien de la sécurité de ses semblables, de collaboration qui ne puisse, en fin de compte, présenter quelque utilité.

La « technique » nécessaire à la satisfaction des besoins variés de la Protection civile n'atteindra son plein développement que si elle peut connaître les règles qui, à la fois l'assujettissent peut-être, mais également la consacrent dans ses droits et prérogatives. C'est seulement ainsi qu'il lui sera permis d'atteindre également sa fin d'intérêt général en occasionnant les moindres sacrifices aux libertés publiques.

Pour les mêmes raisons, si désormais la Protection civile constitue une manifestation d'une politique gouvernementale qui a définitivement trouvé sa direction et ses assises, il est indispensable d'examiner tous les aspects juridiques de son organisation administrative.

C'est par cet examen qu'il sera possible de déterminer sa place au sein de l'entreprise administrative aussi facilement que lui sont trouvées des justifications de fait. Rien ne se fait que d'empirique si on ne travaille pas à l'intérieur d'un cadre reconnu, officialisé, réglementaire, a déclaré récemment dans une conférence M. le Préfet M. Roux, Chef du Service national de la Protection civile. Nous ne pouvions trouver de meilleure caution aux préoccupations qui ont été à l'origine de notre travail.

Aujourd'hui on peut voir dans l'instruction interministérielle du 5 février 1952, le cadre réglementaire d'exercice d'une des formes de la Protection civile, spécialement en cas de sinistre important ayant fait un nombre élevé de victimes. Mais cette instruction prend appui sur des prescriptions législatives antérieures ; elle n'en constitue, en les rappelant, que l'exploitation la meilleure possible pour l'accomplissement de tâches de Protection civile. Au fond, en ce domaine, le substrat juridique reste inchangé. C'est pourquoi il nous est apparu opportun, avant d'entreprendre l'étude de l'instruction de 1952, de rappeler comment le législateur a pensé d'abord et arrêté ensuite l'organisation de la police de la sécurité. Ainsi nous serons naturellement amené à examiner les règles et les modalités du partage de la police administrative et, au sein de cette police, de la police de la sécurité entre la police générale aux mains du préfet et la police municipale. Nous consacrerons à cette étude, après quelques rappels historiques, la première partie de notre ouvrage.

Nous serons ensuite plus à l'aise pour analyser de plus près, dans une deuxième partie, l'instruction interministérielle elle-même. A cette occasion, nous verrons comment les préfets qui en sont les destinataires normaux trouvent dans leur qualité d'autorité de police générale la justification de leur action. Egalement, en procédant au rattachement de cette instruction au ministère principalement intéressé à son application, nous ne manquerons pas de souligner le rôle prépondérant qui incombe désormais au Ministère de l'Intérieur pour le maintien de la sécurité des personnes et dont il s'acquitte par l'intermédiaire du Service national de la Protection civile.

Nous venons d'énumérer les grandes questions qui ont motivé l'orientation de nos études et de nos recherches. Malgré les imperfections nombreuses des développements qui s'y rapportent, nous serions cependant satisfait si, par les critiques qu'ils pourront susciter, nous attirions sur une activité quelquefois délaissée, un intérêt de bonne foi et sans parti pris.

LA POLICE DE LA SÉCURITE

CHAPITRE I

GENERALITES

La sécurité, le souci de la garantir toujours davantage aux personnes et aux biens, offre un champ d'études et de réalisations qui n'est pas prêt d'être épuisé. L'évocation des problèmes qu'elle soulève n'est pas, de prime abord, étrangère au profane. Le concept de sécurité est familier dans notre société moderne ; il fait le pendant à celui de risque (1) et, comme celui-ci, il cache une matière aux mille aspects, aux mille manifestations dont l'étude présente de ce point de vue quelques difficultés. Il faut, en effet, « administrativement » faire sa part à la police de la sécurité, sa juste et exacte part, la démarquer, en quelque sorte, par rapport soit à la police de la tranquillité soit à la police de la salubrité.

SECTION I

SUR LE CONCEPT DE LA POLICE DE LA SECURITE

Quel est le contenu de la police de la sécurité ? Est-il si grand qu'il doive comprendre presque toutes les activités des gouvernants et des autorités subordonnées ou décentralisées ? Doit-il au contraire se restreindre pour se calquer sur une notion plus étroite, disons plus spécialisée ? Tel est le premier problème qui est un problème de définition et aussi de terminologie.

Si l'on en recherche la solution à partir du terme même de sécurité, ou à partir de son accouplement avec celui de police, on peut être amené aux conceptions les plus larges, les plus étendues. En effet, sécurité ou sûreté, dont l'origine commune se retrouve dans le mot latin « *securitas* », vise à la fois un ordre matériel et un ordre moral. Elle implique l'état d'absence des risques qui entraîne normalement le calme des esprits. Mais cet ordre si général et si salubre suppose pour sa réalisation une action soutenue et ordonnée dans les domaines les plus différents et les plus variés, et cela nous rapproche singulièrement du sens grec du mot police qui s'appliquait proprement au gouvernement d'une cité, c'est-à-dire d'un état, les états de l'antiquité grecque ayant tous commencé dans l'enceinte d'une seule ville. Et, de fait, les membres d'une société donnée ne seront maintenus en sécurité que dans l'éloignement maximum de l'éventualité de tout ce qui peut constituer un risque pour leur intégrité physique et leurs biens, ou l'assurance de pouvoir y faire face efficacement. Dans ce cas, il n'est pas de risque qui ne puisse se rattacher directement ou indirectement à l'exercice de la police de la sécurité, qu'il s'agisse du risque d'épidémie, du risque de troubles intérieurs, d'accidents ou de catastrophes, d'actions délictueuses ou même de conflit armé avec l'étranger.

Mais cette conception si générale qu'elle conduit presque à l'identification de la police de la sécurité avec l'action gouvernementale, porte en elle-même le germe de sa condamnation. Elle n'est point valable du point de vue de l'enseignement scolastique, en raison des impossibilités auxquelles elle aboutit. Si, d'autre part, on veut prêter attention à l'organisation même de la police de la sécurité, il faut bien accepter des fractionnements, une division et une ventilation des problèmes nombreux de sécurité dont seul, sans doute, l'ensemble des solutions qui y sont apportées peut concourir à l'établissement de cet ordre matériel et moral dont nous parlions plus haut.

Mais surtout il est permis de se demander si la définition de la police de la sécurité, à partir seulement de l'individu, n'est point inexacte ou, en

(1) Par risque nous entendrons le plus généralement un danger non encore réalisé.

tout cas, fortement présomptueuse. Sans doute est-il bien dans la ligne de la Déclaration des Droits de 1789 et même des principes de la Constitution de 1946 de faire une place de choix à l'individu. Nous y reviendrons. Mais celui-ci n'est pas le seul et il serait coupable d'oublier qu'à côté de lui existe une entité juridique, l'Etat, dont la sécurité pose des problèmes originaux et parfois non conformes à ceux relatifs à la sécurité de l'individu. *La sécurité extérieure et intérieure de l'Etat* est un aspect non négligeable de la police de la sécurité dans sa conception élargie.

Enfin il faut bien tenir compte aujourd'hui de la séparation classique entre la police judiciaire et la police administrative.

La police judiciaire recherche les infractions pénales, en rassemble les preuves et en livre les auteurs aux tribunaux répressifs (art. 8 C. d'Inst. crim.). Il n'est guère contestable que la police judiciaire est une branche importante de la police de la sécurité, mais une branche qui a des caractères propres. En effet, le concours que la police judiciaire apporte au maintien de la sécurité publique, elle l'apporte *a posteriori* en quelque sorte, par la répression, par la valeur de l'exemplarité de la peine.

Mais c'est aussi précisément cette exactitude de la répression qui va permettre parfois l'exercice de la *police administrative* qui, elle, se rattache principalement à l'ordre préventif et qui vise à empêcher le désordre par des moyens préventifs appropriés ou à le réparer si la prévention a échoué.

Cette séparation entre les deux polices n'a pas toujours été aussi nette et la loi du 4 brumaire an IV qui définissait la police, et en indiquait sa division et sa mission, prêtait à de graves confusions (1) ; M. WALINE n'hésite pas à le rappeler dans son Traité, pour mieux affirmer que la police administrative a pour objet non de prévenir les délits, mais de maintenir l'ordre public, la sécurité et la salubrité publiques (2).

Ainsi, au fur et à mesure de nos développements, nous voyons cette police de la sécurité, conçue au début un peu « *in abstracto* » à partir d'éléments simples, se modeler et s'adapter aux nécessités et aux caractéristiques de l'action gouvernementale ou de l'entreprise administrative. Les exigences de la sécurité de l'Etat ont donné lieu à l'organisation de mesures de sécurité propres. La nécessité d'assortir toute règle de la vie en société d'une sanction, pour lui conserver sa force obligatoire, a motivé et justifié la police judiciaire. La police administrative va-t-elle encore donner lieu à des spécialisations ? C'est ce que nous allons essayer de voir pour capter mieux encore notre sujet.



La police administrative est donc essentiellement prévention ou réparation mais le maintien de la sécurité publique va-t-il être son seul objet ? L'ordre public va-t-il se ramener à ce seul élément ? Ne convient-il pas aussi de préciser plus, après avoir fait sa part à l'Etat, ce qu'on entend par sécurité ?

On peut écarter tout d'abord du concept de sécurité la *tranquillité publique*, qui, si elle concourt à l'ordre public, peut ne pas avoir de rapport.

(1) L. du 4 brumaire an IV, art. 16 et 20.

La police est instituée pour maintenir l'ordre public, la liberté, la propriété, la sûreté individuelle. Son caractère principal est la vigilance. La société considérée en masse est l'objet de sa sollicitude. Elle se divise en police administrative et police judiciaire. La police administrative a pour objet le maintien habituel de l'ordre public dans chaque lieu ou dans chaque partie de l'administration générale. Elle tend principalement à prévenir les délits. Les lois qui la concernent font partie du code des administrations civiles. La police judiciaire recherche les délits que la police administrative n'a pu empêcher de commettre, en rassemble les preuves et en livre les auteurs aux tribunaux chargés par la loi de les punir.

(2) WALINE. - *Traité élémentaire de Droit administratif*. 6^e éd. n. 272.

avec la sécurité. Il suffit de penser aux mesures nécessaires contre le bruit, les troubles de la rue, les disputes, à la réglementation des manifestations tapageuses, etc. Mais les troubles de la rue, peuvent aussi, suivant leur caractère, menacer la sécurité des personnes plus que leur tranquillité. Plus gravement, ils peuvent menacer la sécurité de l'Etat et donner lieu à une action dont la préoccupation dominante sera le maintien des institutions. C'est pourquoi nous avons voulu marquer pour les distinguer, les deux objets possibles de la police de la sécurité, l'Etat et l'individu, car lorsqu'ils se trouvent en concurrence, il peut arriver qu'ils deviennent antagonistes.

La sécurité peut également se distinguer de la *salubrité*, mais les interférences entre les matières qui s'y rattachent seront pratiquement infinies. Comment concevoir, en effet, que la santé des personnes et les mesures propres à la conserver ne participent pas directement à la sécurité publique. Les maladies autant que les accidents, peuvent être une cause de ravages considérables. La salubrité est, au fond, un des moyens pour parvenir à la sécurité. Sa matière par son importance justifie cependant qu'on lui fasse une place à part au sein de la police administrative.

Il en est de même, en raison de la physionomie tout particulière de la législation qui les organise, des mesures destinées à assurer la protection des biens et des personnes en temps de guerre. Les circonstances exceptionnelles dont s'accompagne un conflit armé imposent un système de sécurité renforcé et orienté, pour une part importante de ses activités, vers des risques propres au temps de guerre : gaz de combat, bombardements, incendies généralisés, etc... Ce système appelé *Défense passive* se caractérise dans la terminologie nouvelle du Ministère de l'Intérieur par l'utilisation des initiales D.P. à côté du terme « Protection civile ». (1) Les textes de base sont la loi du 11 juillet 1938, le décret du 29 juillet 1938, le décret-loi du 12 novembre 1938, les décrets R.A.P. des 5 et 30 janvier 1939, la loi du 23 février 1944 (2). Leur étude peut être entreprise en dehors du cadre de notre sujet.

Mais la tranquillité et la salubrité ne constitueraient qu'un ordre public incomplet si les individus s'offraient, sans aide et sans défense, aux multiples périls qui les entourent et qui souvent ne sont autre chose que la rançon de leur course au progrès. Car il est bien vrai que chaque perfectionnement sensible de la vie matérielle semble avoir pour corollaire l'existence d'un danger nouveau s'ajoutant à ceux, millénaires, qui, comme l'eau et le feu, se perpétuent sans jamais s'émousser. Et c'est à la police de la sécurité qu'il appartiendra d'assurer cette sauvegarde si nécessaire des biens et des personnes. Son domaine doit maintenant mieux apparaître et, à la suite des éliminations et des distinctions auxquelles nous avons procédé, nous allons être ramené à une notion plus étroite de la police de la sécurité qui est celle, précisément, que nous retiendrons.

Nous avons, on s'en souvient, écarté la police de la sécurité de l'Etat, parce que l'objet principal de son exercice n'est pas l'individu. Il est

(1) Instruction du 9 novembre 1954 relative à l'organisation administrative de la Protection civile, art. 1^{er} : — *La Protection civile (D.P.) comprend les moyens mis en œuvre en vue de limiter, en temps de guerre, les risques et les dommages subis par les populations civiles ainsi que les ressources matérielles et les richesses de toute nature réparties sur le territoire national (cf. décret du 29 juillet 1938).*

L'organisation de la Protection civile (D.P.) comporte :

- des mesures de sécurité générale et locale (extinction des lumières, diffusion de l'alerte) ;
- des mesures de protection (mise à l'abri des personnes et des biens, dispersion, distribution de masques, etc...) ;
- des mesures de secours (lutte contre l'incendie, décontamination, mesures sanitaires, etc...).

(2) *La Protection civile contre les risques du temps de guerre*. Recueil des textes, éd. 1953, Berger-Levrault

regrettable, touchant la clarté des idées, que l'on ne puisse désigner autrement la police de l'Etat, conçue comme une institution originale.

La police judiciaire et les mesures qui se rattachent à son exercice sont aussi à distinguer de la police administrative de la sécurité. La sécurité des personnes est bien, au fond, le but poursuivi par chacune des deux polices. La première nommée n'y parvient toutefois que par une action répressive. Son domaine est donc limité par la nécessité de l'existence, au sens pénal, d'un coupable pour atteinte à la sécurité d'autrui. Ainsi, la distinction entre les deux polices ne serait-elle pas classique, il aurait été cependant nécessaire d'examiner à part l'action complémentaire entreprise par l'administration pour pallier les insuffisances qui se seraient alors le plus gravement manifestées.

Le maintien de la sécurité de l'Etat, la recherche et la répression des infractions à la loi seront bien propres à créer cet état « policé » dans le sens du XVIII^e siècle. Il n'en demeurera pas moins que l'individu restera livré à ses imprudences, à ses maladresses, à ses ignorances même, sinon aux défaillances de ses machines, aux caprices dangereux de l'énergie qu'il aura cru dompter, ou des forces de la nature. Va-t-on le laisser seul sous prétexte que l'essentiel est assuré, et que, mon Dieu ! la tâche paraît bien lourde pour les maigres résultats que l'on peut en escompter. Il y a là, pour employer un mot bien à la mode, une sorte d'impasse mais qui, d'année en année, suscite des efforts plus sérieux pour la franchir.

Nous pourrions donc, dès à présent, définir la police de la sécurité comme l'ensemble des mesures de *caractère administratif*, à l'exception de celles justifiées par l'état de guerre, destinées à protéger l'individu contre les dangers qui le menacent, soit en les *prévenant*, soit encore, en cas d'échec de la prévention, en *organisant les secours*.

*
* *

SECTION II

SUR LES MODALITES D'EXERCICE DE LA POLICE DE LA SECURITE

La sécurité, que nous avons considérée comme un des éléments de l'ordre public qui incombe à la police administrative, suppose essentiellement la *prévention*. Comment, en effet, protéger une population contre les inondations si ce n'est en prévoyant des mesures d'évacuation rapide et, par là même, le stockage en lieu sûr d'un matériel approprié et la formation de personnels de secours entraînés et équipés de façon *ad hoc*, ou bien encore l'exécution de travaux propres à limiter les crues (travaux d'aménagement des cours d'eau, travaux d'endiguement et d'emmagasinage, etc.). Il est impossible de disjoindre la prévention de la notion de sécurité. Nous allons cependant examiner si la prévention est la seule forme d'exercice de la police de la sécurité.

La prévention, qui n'existe qu'en fonction du risque, fait généralement penser aux mesures qui sont prises avant sa réalisation. Sans doute lorsque les services d'hygiène et de santé interviennent, par exemple après un tremblement de terre, il est toujours vrai de dire qu'ils font encore de la prévention contre les épidémies. Cependant nous pensons qu'il est nécessaire de distinguer suivant que l'action administrative s'exerce *avant* ou *après* la réalisation du risque et d'analyser séparément les situations qui résultent de l'adaptation de cette action administrative aux circonstances.

Il faut d'abord, pour être clair, conserver à la prévention son caractère d'antériorité par rapport au risque. Cette précision, limitative du domaine de la prévention, appelle par voie de conséquence une définition différente de

l'action administrative après la réalisation du risque. Nous l'étudierons sous le terme de *réparation*.

Ainsi prévention et réparation constitueront les deux formes d'exercice de la police de la sécurité et permettront à celle-ci de faire sentir avec continuité ses effets dans le temps.

SOUS-SECTION I

LA PREVENTION

La prévention dans le domaine de la sécurité — ce sera notre remarque essentielle — n'a pas échappé, pour une large part, à la tendance moderne de la spécialisation. Cette spécialisation est incontestable ; elle est vraiment la marque actuelle de la prévention, une marque, il est vrai, souvent nécessaire en raison des difficultés à bien connaître toutes les techniques dangereuses ou tous les risques. Reposant bien des fois sur une législation spéciale, concrétisée fréquemment par des organismes d'étude ou de défense, elle est l'illustration des mille aspects que peut présenter la police de la sécurité. On résume habituellement ces aspects multiples en les coulant dans les moules de la sécurité contre l'incendie, de la sécurité dans les transports, de la sécurité dans le travail. On ne peut, malgré ses avantages et sa simplicité, considérer cette énumération comme complète.

En fait notre législation abonde en réglementations spéciales, qu'il s'agisse de la police des établissements dangereux, incommodes et insalubres, de la police des édifices menaçant ruine, de celle du transport des marchandises dangereuses, de la construction, la vente ou l'utilisation des machines à vapeur, sans excepter les règles particulières aux appareils de production, d'emmagasiner ou de mise en œuvre des gaz comprimés, liquéfiés ou dissous, etc.

Il est compréhensible que cette prévention spécialisée n'ait pas été concentrée systématiquement dans les mêmes mains. Les autorités qui en sont chargées peuvent appartenir à des administrations différentes et c'est ainsi que si la police des établissements dangereux, incommodes et insalubres appartient au préfet, la prévention des accidents du travail a été donnée par la loi aux caisses régionales de la Sécurité sociale (1).

Mais tous les risques ne se prêtent pas de la même manière à une catégorisation rigoureuse et à une localisation permettant de les « traiter », de les « prévenir » d'adéquante façon. A côté des risques déterminés, il existera une masse de risques essentiellement fluctuants, aussi bien en ce qui concerne leur situation que leurs origines, dont il faudra bien accepter que la prévention soit organisée au moment opportun en fonction des circonstances. C'est pourquoi l'autorité administrative s'est vu reconnaître le droit de réglementer et d'agir. Car il faudra bien faire leur place, et celle-ci sera bientôt une place d'honneur, aux fléaux de la nature qui, à eux seuls, sont annuellement la cause de la perte de nombreuses vies humaines.

Avant de poursuivre, qu'on nous comprenne bien cependant : par spécialisation nous voulons dire simplement qu'il est apparu nécessaire d'adap-

(1) Ordonnance du 4 oct. 1945 portant organisation de la Sécurité sociale, art. 10.

Si l'on consulte les statistiques, on comprend le souci du législateur d'organiser dans un cadre approprié la prévention des accidents du travail. En 1952, 1.800.000 accidents ont été déclarés ; 2.500 furent mortels et 70.000 à l'origine d'une incapacité permanente.

D'autre part, l'Institut National de Sécurité a calculé qu'il faudrait, pour payer la somme que les accidents du travail coûtent chaque année à la France, le salaire annuel de 275.000 ouvriers. Cet organisme, de caractère privé, a été constitué en 1947 à l'initiative du Ministère du Travail et de la Sécurité Sociale. Il groupe dans son conseil d'administration les représentants du patronat, de la C.G.T., C.F.T.C., Confédération des cadres, C.G.T.-F.O. Sur le plan technique il contribue à l'amélioration de la sécurité et de l'hygiène du travail, à la prévention des accidents et maladies professionnelles. Il documente, éduque, informe, enseigne, conseille. Toutes les améliorations possibles dans le travail sont étudiées ou recherchées.

ter, si possible, la prévention à chaque risque considéré, en vue de la rendre plus efficace. La prévention des accidents de la circulation ne peut se concevoir de la même façon que la prévention des incendies. Nous n'avons pas entendu ici établir un quelconque rapport entre la spécialisation de la prévention et l'existence des polices spéciales qu'on distingue, en droit administratif, de la police générale. Sans doute la prévention de certains risques appartient bien à l'exercice de polices spéciales (édifices menaçant ruine, établissements dangereux, incommodes et insalubres, etc.), elle appartient aussi, pour bien d'autres, à la police générale, sans pour cela que la technique de défense soit moins spécialisée. C'est que les polices spéciales ne sont autrement constituées que par un pouvoir de police générale, renforcé par un texte particulier pour que la prévention puisse s'exercer utilement dans un domaine déterminé. Au demeurant, cette distinction entre polices nous occupera peu pour l'instant car les autorités qui sont investies des pouvoirs de police, soit générale soit spéciale, sont, nous aurons l'occasion d'y revenir plus longuement, assez souvent les mêmes.

Ce qu'il est donc essentiel de retenir c'est que la prévention, qu'elle s'exerce dans le cadre d'une police spéciale ou de la police générale, est de plus en plus spécialisée. Mais encore faut-il bien dire que si la prévention se cloisonne en un certain nombre de techniques spécialisées, ces techniques la plupart du temps s'ignoreront. Elles se développeront dans la seule direction choisie tant il est vrai, par exemple, que la réglementation dans un but de sécurité de la construction, l'installation ou l'utilisation des appareils à air comprimé est éloigné de la prévention contre les inondations. Il faut à ce sujet rendre hommage à une œuvre comme *l'Œuvre pour la Sécurité et l'Organisation des Secours* » (1) de s'être efforcé, à défaut de l'Etat lui-même, à des opérations de synthèse des divers problèmes de sécurité. On lui doit notamment l'institution d'une *Semaine nationale de la Sécurité* au cours de laquelle ces problèmes sont débattus par des personnalités compétentes (2). Enfin en 1954, toujours dans le cadre de l'œuvre, un souci de coordination des activités relatives à la lutte contre les calamités publiques (incendies, accidents, maladies) a présidé à la création du *Comité National de Prévention et de Protection (C.N.P.P.)*.

Ces opérations de synthèse sont indispensables pour combattre l'effet parfois restrictif d'une spécialisation trop poussée. Ceux qui ont pour mission de se pencher sur un des aspects importants de la sécurité doivent sans doute connaître les solutions diverses qu'appelle sa conservation. Ils doivent, en outre, ne pas ignorer sinon les techniques, du moins l'organisation administrative de la prévention des autres risques. C'est ainsi que l'inspecteur départemental des services d'incendie d'un département côtier n'ignorera pas, sous prétexte que les principaux responsables sont les autorités du port, les mesures de protection et de lutte contre l'incendie dans les ports maritimes. De même son collègue d'un département intérieur ne

(1) Par abréviation : œuvre S.O.S. ; reconnue d'utilité publique par décret du 15 juin 1930.

(2) A titre d'exemples, nous relevons ci-après quelques-uns des titres des sujets traités au cours des journées de la Semaine nationale de Sécurité de 1954 :

- Sécurité contre l'incendie :
L'équivalence d'emploi des extincteurs d'incendie ;
Mécanisme d'action des mouillants sur les feux d'hydrocarbures.
- Sécurité dans le travail :
La haute tension et l'utilisation de l'eau pulvérisée contre l'incendie ;
La sécurité dans les grands engins de levage et particulièrement les grues à tour ;
Etudes des maladies professionnelles des travailleurs de la route ;
L'accueil des nouveaux embauchés et l'initiation à la prévention ;
La sécurité dans l'utilisation des chariots automoteurs.
- Sécurité dans les transports :
La circulation des cyclistes sur les routes ;
Visibilité et signalisation arrière des véhicules ;
Recherche et sauvetage des aéronefs en détresse.

pourra se désintéresser du dispositif prévu par les directions départementales de la santé pour satisfaire à leur mission propre. Il y a un trait d'union nécessaire entre toutes les mesures de sécurité possibles.

SOUS-SECTION II LA REPARATION

Nous en sommes resté jusqu'à présent au domaine de la prévention au sens strict, envisagé surtout dans ses activités antérieures aux risques. Les caractéristiques que nous en avons dégagées n'appelleraient pas de nouveaux développements si le degré d'efficacité de cette prévention étant tel, il n'y avait pratiquement jamais lieu d'envisager la réalisation du risque. Or la réalisation du risque et ses conséquences brutales, immédiates, se situent dans un champ dynamique qui est sans rapport avec celui du risque latent. Les problèmes qui se posent ne peuvent être traités de la même façon *avant* et *après* et c'est pourquoi nous avons considéré que ce n'était pas le même type de prévention qui les couvrirait uniformément. Pour s'en convaincre, il suffit de penser, par exemple, aux dispositions qui sont prises pour prévenir les accidents dans une étape de montagne d'une épreuve cycliste et à celles qui seraient, d'autre part, nécessaires si plusieurs centaines de mètres de route s'affaissaient subitement au passage du peloton des coureurs. La police où les organismes qui assuraient la prévention seraient alors bien insuffisants et il faudrait penser à résoudre le plus vite possible les problèmes complexes posés par le recours à des forces d'intervention et des moyens de secours nombreux qu'il faudrait alerter, rassembler, diriger, coordonner.

C'est pourquoi aussi nous avons marqué tout à l'heure « l'émiettement » en une foule de techniques ou d'organisations particulières du problème de la prévention et l'indépendance trop souvent réelle de ces techniques ou organisations. Il n'y a pas entre elles le liant que nous voudrions voir se manifester, sous une forme ou sous une autre, pour que la police administrative de la sécurité ait au moins un semblant d'unité et par là même une existence plus affirmée.

Avec la réalisation du risque, ce qui était souhaitable va devenir nécessaire. La prévention va se continuer par la *réparation*, c'est-à-dire l'*organisation des secours* qui sera un deuxième élément que nous avons annoncé aux modalités d'action de la police de la sécurité. Les méthodes vont changer dans la mesure où l'expérience confirme que la réparation est plus chargée en impératifs de tous ordres que la prévention. Les activités préventivistes peuvent bien « s'étoiler », comme nous l'avons vu sur le plus grand nombre de risques, il n'en restera pas moins que la recherche d'une action rapide et efficace après la survenance d'une catastrophe importante va imposer une discipline appropriée. Sans doute ces principes, que nous nous efforçons de mettre en évidence parce qu'ils doivent conduire à des solutions originales, valent essentiellement pour les événements d'une certaine gravité, nécessitant la plupart du temps le concours de plusieurs techniques ; il n'y a là, nous semble-t-il, rien que le bon sens ne puisse saisir. Au nombre de ces événements, il faut évidemment ranger en premier lieu les catastrophes, sinistres ou cataclysmes qui font un nombre élevé de victimes. A ce sujet, l'instruction interministérielle dont nous entreprendrons plus loin l'étude, a cru devoir proposer dans ses articles 14, 15 et 16 de distinguer et de différencier ces termes par les définitions précises suivantes :

— accident : dommages corporels provenant de l'action de l'homme sur un engin (accident d'automobiles, de chemins de fer, d'avions).

— catastrophe : accident grave qui a entraîné la perte d'un nombre important de vies humaines.

— sinistre : évènement d'origine humaine ou non, mettant en jeu les forces naturelles (incendies, explosion de grisou, éboulements, inondations, avalanche).

— cataclysme : évènement qui provient du déchaînement imprévisible des forces cachées de la nature (raz-de-marée, tremblement de terre, cyclone).

Si la distribution des secours à la ou aux victimes d'un simple accident ne soulève pas en général de difficultés, il en est autrement en cas de catastrophe, sinistre ou cataclysme, dès que le nombre des victimes impose l'intervention renforcée ou l'action combinée de plusieurs organismes ou services de secours. MM. G. MONSARRAT et L. MORGAND ont cru devoir marquer dans leur ouvrages (1) que ces secours doivent être distingués de ceux dont les bureaux de bienfaisance sont chargés de faire bénéficier les indigents et les pauvres malades. Nous l'entendons bien ainsi et nous avons en vue tout autre chose lorsque nous parlons d'organisation des secours.

A vrai dire le problème n'était pas si simple. En effet comment aboutir alors à la mise en œuvre de secours importants et dans toute la mesure du possible, exactement appropriés à la nature de l'évènement à combattre.

La prévention, dont nous parlions tout à l'heure, en raison même de son antériorité par rapport au risque, laissera une certaine latitude aux autorités. Il est à craindre que celles-ci ne délaissent certains risques importants qui lui paraissent exceptionnels. Parmi ces risques d'ailleurs, nombreux seront ceux qui se montreront très largement réfractaires à la prévention. On peut, à la rigueur, déterminer les régions du globe les plus exposées aux tremblements de terre, raz de marée, cyclones. Il n'est pas possible de prévoir utilement dans le temps ces phénomènes naturels. Surtout la prévention ne pourra rien dans ces cas pour éloigner le risque, le rendre moins probable, en diminuer la fréquence. De même il ne sera pas question de combattre un tremblement de terre ou un cyclone pour l'arrêter.

D'autre fois, au contraire, la prévention pourra contribuer efficacement à la réparation. Elle y parviendra bien entendu, et de la façon la meilleure, chaque fois que par une action sur la cause première du risque (imprudence par exemple en matière de prévention routière ou d'accident du travail) elle diminuera les chances de le voir se réaliser. Mais en dehors de cette action, elle peut aider à l'organisation des secours par des mesures particulières prévues à l'avance dans l'hypothèse même de son échec. C'est ainsi que si l'homme n'a pas encore trouvé le moyen de commander les précipitations atmosphériques, des stocks considérables de sacs de sable pourront permettre peut-être l'édification ou le renforcement de digues et, par là même, empêcher l'inondation d'un quartier d'une ville. Egalement, une épidémie pourra être enrayée par une répartition convenable d'un sérum et l'incendie d'un navire par l'équipement des services de sécurité d'un port avec un bateau pompe.

Cependant, quel que soit le degré d'efficacité de la prévention sur l'ensemble des problèmes posés par le maintien de la sécurité, elle doit nécessairement être complétée. Elle devra l'être par un dispositif reposant sur des principes originaux en liaison directe avec le but à atteindre qui n'est plus d'empêcher la réalisation d'un risque, mais d'en réparer les effets.

..

(1) G. MONSARRAT, *Police municipale et rurale*, 2^e éd. 1948, p. 375.
L. MORGAND, *La loi municipale*, 11^e éd. 1952, tome 2, n° 1.146.

Cette organisation des secours est-elle seulement possible ? Va-t-il vraiment y avoir autre chose se surajoutant aux mesures courantes de la prévention. Deux systèmes sont concevables.

Dans un *premier système* l'Etat pourrait considérer qu'il n'a pas, en droit, la mission absolue d'assurer la sécurité des biens et des personnes contre les faits de la nature constituant des cas de force majeure (tremblements de terre, cyclones, inondations, etc.). A l'impossible nul n'est tenu (1). Il se limiterait alors à la protection contre les risques normaux et raisonnablement prévisibles. Dans les autres cas, l'action à entreprendre serait laissée à l'initiative des particuliers ou des agents de l'administration qui, avec les moyens dont ils disposeraient, arrêteraient le plan le meilleur pour l'effet maximum. Sans doute aussi les entreprises privées justifiant d'une mission « secouriste » seraient encouragées et aidées. Mais l'Etat se limitant dans son rôle n'aurait pas fait lui-même l'effort d'organisation et de prévision nécessaire.

Il faut reconnaître que ce système qui laisse jouer à l'Etat un rôle trop mesuré, cadre mal avec la conception d'une administration humaine et sociale. Ce n'est pas l'impossible qui va être demandé à l'Etat, mais tout le possible et tout d'abord par une prise de conscience nette de sa mission.

Le *second système* consistera donc pour l'Etat à prendre en considération tous les événements de nature à porter atteinte à la sécurité des personnes et des biens. Il s'interdira de limiter son effort à ceux paraissant le justifier par leur degré de fréquence et leur importance.

Par quels procédés techniques l'Etat va-t-il alors s'adapter à son rôle ainsi étendu ? Précisément par l'organisation du recensement, du commandement et de la coordination des secours pour en faire l'emploi le plus judicieux. Ce souci de l'unité, de la concentration, qui a fait l'objet de l'instruction interministérielle du 5 février 1952, va être la marque propre de l'organisation des secours et c'est pourquoi nous lui avons fait une place à part parmi les modalités d'exercice de la police de la sécurité.

Ces secours, il faut déjà le préciser dans ce chapitre, auront des origines les plus diverses. En effet, s'il s'était agi de satisfaire à des besoins normaux, présentant une périodicité suffisante, on aurait pu songer légitimement au procédé du service public avec un personnel et des moyens propres. Mais le procédé de l'autonomie et de la spécialisation d'un service soulèverait, en l'espèce, des difficultés de tous ordres dont les moindres ne seraient pas celles de nature financière. Le Service national de la Protection civile, l'Ecole nationale de la Protection civile, le Conseil supérieur de la Protection civile (2) participent bien, suivant des modalités qui leur sont propres et dont nous serons appelés à parler, au maintien de la sécurité publique. Ils ne constituent pas, par eux-mêmes, des services de lutte avec un personnel actif et un matériel approprié.

En fait, l'expérience a démontré que pour lutter contre les formes diverses que présentent les calamités publiques, les efforts conjugués des initiatives privées et de l'entreprise administrative restent indispensables.

C'est cette sage conception qui a reçu de nos jours la consécration des autorités gouvernementales. Celles-ci, en même temps qu'elles s'exercent à mieux remplir la mission de sauvegarde des biens et des personnes, favorisent toutes les entreprises privées qui poursuivent un but similaire. C'est ainsi qu'à côté d'œuvres déjà anciennes comme la Croix-Rouge Française (créée en 1865), l'Œuvre S.O.S. (créée en 1930), la Fédération natio-

(1) Le cas de force majeure est toujours exonératoire de la responsabilité de la puissance publique.

(2) V. *infra* titre II, chapitre I.

nale de Sauvetage (créée en 1899), la Fédération nationale des Sapeurs-pompiers de France et de l'Union Française (créée en 1881), l'Institut national de Sécurité (créé en 1947), 1954 a vu se créer le service du Secours Routier Français. Ce service, qui est essentiellement assistance, est organisé par le Touring Club de France et placé sous le haut patronage des six ministres les plus directement intéressés aux choses de la route. Toutes ces œuvres sont des auxiliaires précieux des pouvoirs publics ; elles ajoutent toujours à la foi de ceux qui les animent, le dévouement et l'esprit de sacrifice de tous ceux qui les servent.

*
**

Parvenus à ce stade de nos développements, nous voudrions le plus schématiquement possible, mettre encore en relief les grands traits de la police de la sécurité. Cela nous apparaît comme un préalable indispensable à une bonne compréhension du sujet dont la plasticité, peut-être, il faut bien le dire, trop souvent acceptée, était un élément peu propice à son étude. Et de fait l'honorable rapporteur de la loi municipale de 1837, M. VIVIEN, n'écrivait-il pas par exemple : *Le domaine de la police de sûreté est illimité ; tout ce qui touche à la défense des personnes et des propriétés lui appartient* (1), avant de traiter tout à la fois de la police des réunions, des étrangers, des aliénés, des professions dangereuses, des secours aux noyés et de la lutte contre les incendies. Oui, sans doute, le domaine de la police de la sécurité est immense ; nous ne le voulons cependant pas illimité, mais au contraire, suffisamment perceptible dans ses contours pour qu'il nous soit possible d'aboutir à un concept juridiquement raisonnable.

En réalité, la recherche d'une définition de la police de la sécurité a subi les mêmes influences que celle de la détermination du sens du mot police. Dans les deux cas, ce sont les conceptions les plus étroites, parce que les plus abordables, qui doivent l'emporter. S'il était besoin d'un exemple, qu'il nous suffise de rappeler après le sens grec du mot police vu plus haut, que le célèbre Traité de la police de DELAMARE définissait au début du XVIII^e siècle l'objet de la police de la façon suivante : *La police, selon nous, est donc toute renfermée dans ces onze parties que l'on vient de parcourir : la religion, la discipline des mœurs, la santé, les vivres, la sûreté et la tranquillité publiques, la voirie, les sciences et les arts libéraux, le commerce, les manufactures et les arts mécaniques, les serviteurs domestiques, les manouvriers et les pauvres* (2).

Si maintenant, nous examinons ses modalités d'exercice, nous les verrons se diviser en deux grandes branches ; la branche *prévention* et la branche *réparation* ou *organisation des secours* (3).

Bien entendu, des interférences existeront entre les deux. Ce n'est point ce qui nous gêne si nous avons réussi à démontrer que les problèmes qui y sont relatifs réclament souvent des solutions propres et qui, par conséquent, peuvent être distinguées. Notre objet n'est pas d'examiner en détails tous ces problèmes de sécurité, ce qui dépasserait nos moyens, encore que l'intérêt d'une sorte de codification des activités et des réglementations pré-

(1) VIVIEN, *Etudes administratives*, 2^e éd. 1852, tome 2, chap. 4, p. 203.

(2) DELAMARE, *Traité de la police*, Paris, Michel Brunet, 1722, 1738.

(3) *La Documentation Communale*, publiée par le Ministère de l'Intérieur à l'usage des maires, distingue nettement la prévention de la distribution des secours : *La police communale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques. Elle comprend à ce titre les matières suivantes :*

6^e *Les remèdes aux fléaux calamiteux :*

a) *Précautions à prendre en vue de les prévenir ;*
b) *Distribution des secours nécessaires.* P. 330 01.

ventionnistes soit indéniable (1). Nous nous attacherons plus particulièrement, dans la seconde partie de notre travail, à l'étude de la branche *réparation et organisation des secours* par le biais de l'instruction interministérielle du 5 février 1952 et nous la ferons reposer sur les propositions suivantes :

— la police de la sécurité se rattache à l'exercice de la police administrative ; *elle est donc distincte de la police judiciaire* et étrangère à toute notion de culpabilité.

— son objet, limité à la sécurité des personnes et des biens *en temps de paix*, la distingue de toutes les activités qui se rattachent au maintien de la sécurité extérieure ou intérieure de l'Etat et des mesures touchant à la protection civile en temps de guerre ;

— ses modalités d'exercice se présentent soit sous la forme de mesures de *prévention*, soit sous celle de mesures de *réparation*, lorsque la prévention n'a pas été possible ou a manqué son but ;

— les accidents et, en général, tous les événements calamiteux d'importance courante, ne mettent en jeu que les moyens privés ou, plus fréquemment, les moyens techniques des services publics qui doivent intervenir « *motu proprio* », conformément à leur mission (corps de Sa-peurs-pompiers, services hospitaliers et de santé, Ponts et Chaussées, etc.).

— la lutte contre les sinistres graves, les catastrophes et les cataclysmes ne donne pas naissance préventivement à un véritable service spécialisé avec des moyens, un personnel technique et administratif propres, mais simplement à une organisation des secours dans le cadre départemental ;

— cette organisation, vise à une mobilisation générale des moyens publics ou privés d'intervention existants, suivant un plan préétabli. La distribution des secours est affaire de l'Etat qui accueille cependant avec faveur les concours privés qui s'offrent à lui.

Ce plan préétabli est réalisé par l'instruction interministérielle du 5 février 1952, plus connue sous le nom de Plan ORSEC par abréviation des termes *organisation et secours*.

(1) Cette codification fut entreprise par l'œuvre S.O.S. qui avait pris l'initiative de faire éditer un *Code Permanent de la Sécurité*. Deux tomes étaient prévus. Le tome I qui a paru rassemblait les textes visant à la lutte contre les incendies et la prévention des accidents du travail et maladies professionnelles. Il est à l'heure actuelle épuisé et sa dernière mise à jour remonte au 31 décembre 1947. Le tome II qui devait comprendre les textes concernant la sécurité, édictés par les Ministères de la Production industrielle et des Communications, de la Défense nationale, de la Marine marchande, de l'Agriculture, de l'Air, du Commerce, etc., n'a jamais été édité.

CHAPITRE II

L'EVOLUTION DE LA POLICE DE LA SÉCURITÉ ET SON AFFIRMATION DANS LA SOCIÉTÉ MODERNE

SECTION I

L'ANTIQUITÉ

De tous temps, les sociétés humaines ont été périodiquement décimées par de grands fléaux sociaux (incendies, inondations, épidémies, éruptions volcaniques, etc.). Des risques d'accidents, où l'action de l'homme trouvait sa part, existaient aussi mais en nombre tout de même plus réduit qu'aujourd'hui. Nos ancêtres ne connaissaient ni l'électricité, ni le gaz, ni le moteur à explosion, ni par conséquent les engins et machines qui utilisent toutes les sources nouvelles d'énergie.

Quoi qu'il en soit nous devrions, semble-t-il, nous trouver en présence d'une expérience plus que millénaire en ce qui concerne l'exercice de la police de la prévention ou la réparation des risques, eux-mêmes vieux comme le monde (incendies, inondations, épidémies, etc.). Apparemment oui, et pourtant nous aurions tort de chercher une réponse à cette question avec notre esprit, notre « optique » et peut-être surtout, nos connaissances. C'est qu'en effet, si nous remontons à l'Antiquité, nous nous apercevons que les phénomènes naturels étaient sans explication et que l'esprit de l'homme primitif y entrevoyait souvent un pouvoir mystérieux.

Vulcain, « le feu dompteur des volcans et des forges » est une des grandes divinités de la Rome païenne ainsi que Vesta, en grec Hestia, le feu du foyer domestique.

Parmi les divinités rustiques et au-dessus de tous les génies des eaux et des fontaines, honorés dans tout le pays latin, on vénère « Pater Tiberinus », le fleuve du Tibre. On se souvenait de ses anciennes inondations et de ses ravages, et pour l'adoucir, on lui sacrifiait chaque année vingt-quatre statuettes d'osier qu'on lui lançait du haut de la berge le 13 mai, époque des crues. Primitivement aussi, on croyait qu'il ne voulait pas être traversé par des ponts de pierre. C'est pourquoi le pont Sublicius était en bois et on ne le réparait que suivant des rites religieux.

Bien plus nombreuses encore étaient les divinités des Indigementa qui présidaient à tous les actes de la vie, depuis la naissance jusqu'à la maladie et à la mort, celles qui symbolisaient toutes les affections du corps et de l'esprit, et surtout les fièvres si pernicieuses dans la campagne romaine.

Si l'on ajoute que l'on attachait beaucoup moins de prix à la vie qu'aujourd'hui — des sacrifices humains n'existaient-ils pas encore jusqu'au troisième siècle avant J.C. — on comprendra aisément que ces croyances étaient peu propices à une police de la sécurité telle que nous l'entendons maintenant.

C'est le *risque d'incendie* qui, le premier, semble avoir motivé la recherche de mesures préventives et de moyens de lutte.

C'est en effet, comme le remarque M. Marcel PINEAU dans sa thèse (1), que l'expédient auquel Néron eut recours pour satisfaire ses fantaisies architecturales, était inutile dans une ville comme Rome, si sujette aux incendies. Aussi, dès le IV^e siècle av. J.C., nous apprend-il que des agents

(1) P. Marcel PINEAU, *Etude historique sur l'Edilité Romaine*, thèse Bordeaux 1893, p. 208 : 7^e Organisation des secours et mesures contre l'incendie.

de police, les « tresviri nocturni », nommés par le consul ou le prêteur urbain, furent chargés de les combattre sous la haute surveillance des édiles. Ces agents avaient sous leurs ordres les esclaves chargés d'éteindre le feu et dans l'organisation des secours se faisaient assister par des employés tout à fait subalternes, les « quinqueviri uti cis Tiberim ». Lorsque le danger était important, le plus souvent les édiles employaient leurs propres esclaves à l'extinction des incendies. Ce n'est semble-t-il que plus tard, à l'époque de César, que les édiles reçurent une « familia » d'esclaves publics, spécialement affectée au service d'incendie.

Sous Auguste, il existait 600 veilleurs appelés vigiles qui étaient des soldats affranchis. Ce corps de vigiles à la tête duquel fut placé le « prae-fectus vigilum » rendit les plus grands services et la Gaule romaine adopta cette institution : à Nîmes un corps de vigiles fut créé et appelé « matricarii ».

Quant à l'organisation des secours dans les autres cas, il vaut mieux n'en parler que pour signaler une exception remarquable pour l'époque, à la règle de son inexistence. Il ne nous paraîtrait pas exagéré de dire, toutes proportions gardées, que le système que vise à instituer le Plan ORSEC a eu, dès le 1^{er} siècle de notre ère, un précurseur illustre en la personne de Titus, empereur des Romains. Son règne très court (23 juin 79-15 septembre 80), fut attristé par plusieurs catastrophes, une peste comme on n'en avait jamais vu en Italie, un nouvel incendie de Rome, et l'éruption soudaine du Vésuve. Dans ces tristes circonstances, Titus affirma non seulement la mission de l'Etat, mais encore il dirigea et coordonna lui-même les secours. Il tira au sort parmi les consulaires les gens qui iraient au secours des sinistrés de Campanie. Tous les biens des victimes qui n'avaient pas d'héritiers furent employés à construire des maisons pour les familles sans abri. Après l'incendie de Rome, il prit à sa charge toutes les pertes publiques et pendant la peste il prodigua lui-même aux malades tous les remèdes matériels et moraux. Il faut dire aussi que ce prince se signalait par de telles qualités, qu'il mérita d'être appelé « les délices du genre humain — Amor ac deliciae generis humanis ».

SECTION II

LE MOYEN AGE ET L'ANCIEN REGIME

Le Moyen Age et l'Ancien Régime, pour des raisons diverses, ne font pas faire beaucoup de progrès à la police de la sécurité. C'est, il est vrai, que la science marque le pas en ce domaine et n'apporte aucune aide. La société est trop souvent ignorante, résignée ou attachée à la croyance que la nature saura bien réparer le mal qu'elle cause. Nous en avons encore des exemples au XVIII^e siècle, dans un rapport de l'intendant d'ETIGNY, traitant de la façon de chasser les orages de grêle :

Il n'est rien de touchant que la consternation du peuple à l'approche de ces orages, il accourt aux Eglises, se prosterne, implore le secours de Dieu ; le caractère mauvais de ces orages se connaît à l'aspect ; on y entend de loin, avant qu'il ne vienne à fondre, un cliquetis semblable à des boulets qu'on roulerait dedans. (1)

Il serait faux cependant de croire qu'il n'existe dans la société moyenâgeuse ou monarchique aucune organisation embryonnaire de cette police de la sécurité, qui veut tant prendre forme aujourd'hui.

L'Eglise d'abord va introduire dans la société la notion de charité que nous traduisons aujourd'hui par le terme laïque d'assistance.

(1) Cette citation est extraite d'une plaquette réalisée en hommage aux victimes du devoir sous le patronage de la Fédération nationale des Sapeurs-pompiers de France et de l'Union Française : SAUVER est leur devise.

L'Eglise enseigne que la charité manifestée par les œuvres, doit nécessairement accompagner et vivifier la foi. Les pauvres auxquels elle s'adresse sont les membres mêmes du Christ et donner aux pauvres, c'est donner à Dieu. Cet enseignement répandu par une incessante propagande, a déclenché un mouvement de charité qui est un des traits caractéristiques du moyen âge, écrit F. OLIVIER MARTIN (1).

Ce faisant, l'Eglise n'a commis aucun empiètement puisqu'il n'existait dans la société laïque aucun service public d'assistance. C'est elle qui va créer des établissements charitables dont les activités iront bien au-delà de celles qui sont assumées par les services hospitaliers d'assistance ou de bienfaisance de notre société actuelle. Ces établissements auront la très lourde charge d'être secourables à tous dans les temps de calamités : épidémies, famines, etc. Les monastères, comme celui du Mont Saint-Bernard, accueilleront les pèlerins ou les voyageurs en difficultés, le long des routes ou au passages des rivières ou des cols. D'autres établissements enfin, appelés léproseries ou maladreries, seront spécialisés dans la lutte contre la lèpre. Un immense effort fut soutenu contre la lèpre au moyen âge. Au XIII^e siècle, il existait 2.000 léproseries dans le royaume ; au XV^e siècle, la lèpre avait pratiquement disparu. Cependant, si l'on fait une exception pour cette organisation et les résultats qu'elle permit d'obtenir, il faut bien avouer que les établissements administrés par l'Eglise, qui faisaient, certes, œuvre utile dans les temps calmes, étaient débordés dans les temps de calamités. On se demande d'ailleurs comment il aurait pu en être autrement.

Si l'on se tourne vers le *pouvoir royal*, on constate que, loin de se désintéresser des entreprises de l'Eglise, il y contribuait par ses libéralités et les avantages qu'il consentait aux établissements d'assistance pour faciliter leur gestion. A partir du XVII^e siècle enfin, même la royauté aura des fondations propres.

Tout cela paraît peut-être un peu sommaire et pourtant, deux dates bien près de nous, 1930 (crue du bassin du Tarn) et 1938 (incendie des Nouvelles Galeries à Marseille) sont là pour nous rappeler toutes les insuffisances dans l'organisation des secours à cette époque.

L'ancien régime ne pouvait pas être mieux partagé que nous ne l'étions il y a trente ou quarante ans, et, en raison de l'état de ses connaissances, il bénéficie de circonstances atténuantes dont nous ne pourrions certainement pas nous prévaloir. Du moins, certaines de ses manifestations traduisent un effort méritoire et de louables intentions. C'est ainsi que le souci de rendre la vie aux noyés, après la découverte *qu'une personne qui tombe dans l'eau, est extrêmement longtemps à perdre la vie*, a motivé des mémoires afin de rendre publics les soins qu'il fallait donner à *ces cadavres infortunés*. EDMÉ DE LA POIX DE FREMINVILLE reproduit dans son Dictionnaire ou Traité de la police générale des villes, bourgs, paroisses et seigneuries de la campagne un de ses avis. On y apprend que pour faire rendre de l'eau au noyé, on peut le faire rentrer dans un tonneau ouvert par les deux bouts que l'on roule pendant quelque temps en différents sens ; qu'on peut encore l'exciter à vomir l'eau, en introduisant à diverses reprises une plume avec ses barbes dans l'œsophage. Il est aussi indiqué de mettre le noyé dans un lit dont les draps seront bien chauds, mais *on ne laissera pas le noyé tranquille dans son lit, on l'y agitera de cent façons différentes, on l'y tournera et retournera, on le soulèvera et on le laissera retomber et on le secouera en le tenant entre ses bras. On doit aussi lui verser dans la bouche des liqueurs spiritueuses, même, à défaut, de l'urine*

(1) F. OLIVIER-MARTIN, *Histoire du Droit Français, des origines à la Révolution*, 1951, p. 193.

chaude. On cherchera aussi à irriter les fibres intérieures du nez, soit avec des esprits volatils et avec des liqueurs auxquelles on a recours dans les cas d'apoplexie, soit en picotant les nerfs qui tapissent le nez, avec les barbes d'une plume, soit en soufflant dans le nez avec un chalumeau du tabac ou quelque sternutatoire plus puissant. Enfin il est aussi signalé de se servir d'un chalumeau ou d'une canule pour souffler de l'air chaud dans la bouche, et pour en souffler dans les intestins ; *on l'a même introduit dans ceux-ci*, est-il précisé, *avec succès avec un soufflet*. Mais tout ce qu'il y a de mieux, peut-être, signale l'avis, c'est de souffler dans les intestins la fumée du tabac d'une pipe ! (1)

Nous sommes évidemment loin, même au milieu du XVIII^e siècle, de l'insufflateur pulmonaire moderne. Nous comprendrons peut-être encore mieux combien l'ancien régime était éloigné des techniques récentes d'administration des secours en consultant le célèbre *Traité de la police* de DELAMARE. S'expliquant sur les principaux objets de la police, il écrit : *Quand nous avons repris pour second objet la conservation de la vie, nous avons encore suivi à cet égard la même subdivision, en appliquant les soins de notre police à ces deux choses importantes : la santé et la subsistance des citoyens* (2). Et le livre quatrième de ce *Traité : De la Santé*, leur est tout entier consacré et traite tout à la fois de la salubrité de l'air, de la police de l'eau par rapport à la santé, des moyens que l'on emploie pour rafraîchir et purifier l'air en temps de contagion, des parfums pour aérer les personnes, les habits, les maisons et les meubles, mais aussi de la police du pain par rapport à la santé, de la viande, des bouchers, charcutiers, poulaillers et rôtisseurs, du poisson d'eau douce et de mer, du beurre et du lait, des fruits et légumes, du vin. Il est aussi question *des taxes et aumônes des habitants et bourgeois pour être employées aux dépenses qui sont nécessaires en temps de contagion* et de la discipline qui doit être observée lorsque la contagion est dans une ville, bourg ou village pour empêcher qu'elle ne se communique aux autres lieux, soit de la même province ou autres plus éloignés. L'intitulé seul des questions qui ont retenu l'attention de DELAMARE nous est une lumière suffisante pour nous faire une image à peu près exacte des modestes aspects que pouvait alors revêtir les activités préventionnistes ou une quelconque organisation des secours. Ces activités étaient à la mesure des moyens que connaissait l'ancienne société.

*
**

Nous serions incomplet toutefois si nous ne faisons une place à part à *la lutte contre les incendies*. C'est que le feu fut toujours le risque le plus présent et que, bon gré, mal gré, il fallut bien songer à l'organiser pour en limiter les immenses ravages ; des quartiers et même des villes entières brûlaient comme des morceaux d'amadou. Aussi, nous l'avons vu, la prévention contre le feu remonte aux temps les plus reculés. Aux vigiles de Rome succédèrent le guet et les moines capucins. Déjà en 595, un décret de Clotaire II ne laisse aucun doute sur l'existence à Paris d'un corps de citoyens chargés spécialement d'éteindre les incendies. Il semble que cette organisation périlaita par la suite et il faut attendre 803 pour que Charlemagne, afin d'éviter le renouvellement des terribles catastrophes qui n'avaient pas manqué de se produire, prescrive de désigner dans les grandes villes de l'empire un certain nombre d'habitants chargés de veiller à l'extinction des incendies naissants ; mais il ne fonda pas de corps spécial. C'est Saint Louis qui en 1254 rendit une ordonnance autorisant les gens de métier à faire le guet. A ces bourgeois fut ajoutée à Paris une compa-

(1) EDMÉ DE LA POIX DE FREMINVILLE. *Dictionnaire ou Traité de la police générale des villes, bourgs, paroisses et seigneuries de la campagne*, 1758, p. 118.

(2) DELAMARE. *Traité de la police*, op. cit. livre 1^{er}, p. 4.

gnie de chevaliers du guet, entretenue par le roi, composée de quarante sergents à cheval et de quarante sergents à pied. Des arrêts nombreux réglementèrent ensuite le guet bourgeois qui déclina cependant à la fin du ^{xiii}^e et au début du ^{xiv}^e siècle, avant d'être réorganisé en 1334 par le roi Jean, supprimé en 1559 par un édit d'Henri II et rétabli par des lettres patentes de Charles IX, du 20 novembre 1563. Louis XIV rendit des ordonnances réglementant la matière (1667 - 7 mars 1670).

Sitôt le couvre-feu sonné, le guet parcourait les rues. Il s'inquiétait de voir si les feux étaient éteints et si chaque rue était munie d'un tonneau plein d'eau. Si un incendie éclatait, le tocsin appelait au secours les moines capucins qui avaient la lutte contre l'incendie dans leurs attributions et qui le combattaient avec l'aide des habitants. Mais les moyens étaient rudimentaires et limités aux seaux d'eau que l'on remplissait dans les tonneaux, et aux haches pour faire la part du feu.

À la fin du ^{xvii}^e siècle les moyens allaient s'enrichir d'une pompe portative utilisant des tuyaux de refoulement, appelés « boyaux », pour lancer l'eau. Cette pompe fut introduite en France par François DUPÉRIER, sociétaire de la Comédie Française, qui l'avait vu fonctionner en Hollande. Le 12 octobre 1699 il obtenait du roi Louis XIV le privilège de *faire construire et fabriquer une pompe propre à éteindre le feu, pour, par luy ou ceux qui auront droit de luy, vendre, débiter ou louer la dite machine à l'exclusion de tous autres pendant trente années consécutives*. Malheureusement, à l'origine, ces pompes étaient manœuvrées par des hommes payés aux frais de DUPÉRIER qui, naturellement, faisait à son tour payer ses services aux sinistrés, de sorte que les gens hésitaient à avoir recours à lui. Il fallut attendre une ordonnance du 11 mars 1733 pour que soit proclamée la gratuité du service d'incendie, elle-même suivie d'une ordonnance de police du 10 février 1735, portant règlement général concernant les incendies (1), organisant la prévention par l'obligation du ramonage des cheminées et enjoignant aux inspecteurs des pompes de faire poser régulièrement au coin des rues des affiches de six mois en six mois, portant mention des lieux où les pompes sont déposées, des noms des gardiens desdites pompes, *lesquels gardiens ne pourront loger qu'aux environs des pompes qu'ils doivent servir*.

Le successeur de DUPÉRIER fut Pierre MORAT, qui obtint le titre de directeur général des pompes de Paris (*lettres patentes du 15 août 1760*) et fut mis à la tête de 146 gardes.

Après la révolution (2) et jusqu'en 1831, le caractère exclusivement civil des corps de Sapeurs-pompiers fut nettement marqué, exception étant faite pour le corps de Sapeurs-pompiers parisiens, qu'une ordonnance royale du 7 novembre 1821 avait fait entrer dans l'armée. C'est la loi du 22 mars 1831 qui fit cesser cette situation en créant dans la garde nationale des compagnies de Sapeurs-pompiers pouvant être armées pour concourir au maintien de l'ordre, en même temps qu'elles restaient chargées du service d'incendie. Cette organisation subsista jusqu'à la loi du 25 août 1871 qui supprima la garde nationale, après avoir prévu qu'il serait pourvu par un règlement d'administration publique à l'organisation générale des Sapeurs-pompiers. Ce règlement fut promulgué le 29 décembre 1875. Il interdisait aux Sapeurs-pompiers de se réunir en armes sans l'assentiment de l'autorité militaire, après s'être vu reconnaître lors de la discussion de la loi sur les cadres de l'armée, le droit d'en recevoir de l'Etat. Par décret du 10 novembre 1903, abrogeant celui du 29 décembre 1875, l'armement devint

(1) DE LA POIX DE FREMINVILLE, op. cit. p. 296, et s.

(2) Sur l'organisation postérieure à l'invention vulgarisée par Dupérier, V. RABANY, *Les Sapeurs-pompiers communaux*, 7^e éd. 1950. Introduction.

facultatif pour être enfin supprimé par un accord entre les Ministres de l'Intérieur et de la Guerre. Les Sapeurs-pompiers étaient ainsi confirmés dans leur mission pacifique de défense contre le feu. Plus près de nous, les décrets des 13 août 1925 et 7 mars 1953, en même temps qu'ils mettaient la dernière main à l'organisation des corps de Sapeurs-pompiers, allaient étendre leur mission à la lutte contre les *périls ou accidents de toute nature menaçant la sécurité publique*.

*
**

Ainsi, on peut s'en rendre compte par les faits les plus marquants de ce retour sur le passé, la sauvegarde des biens et des personnes avait bien poussé quelques pointes sous l'ancien régime. Il est permis de se demander cependant s'il ne s'agissait pas en général, sinon de simples manifestations du devoir de charité, du moins d'activités essentiellement destinées à faire face aux fléaux menaçant le groupe social dans son existence plus que l'individu lui-même. C'est la protection sociale qui semblait avoir la priorité. Il fallait d'abord s'assurer contre l'appauvrissement général, voire l'anéantissement de la société, que n'aurait pas manqué de produire le libre renouvellement des fléaux sociaux. Le guet, les léproseries, les hôpitaux, sont, au fond, les manifestations tangibles des réflexes naturels de défense de l'ancienne société contre le feu, la lèpre, les maladies et épidémies (1). Les nécessités de la défense sociale conduisaient même parfois à des mesures dont le caractère inhumain ne nous échapperait pas aujourd'hui. On songeait bien plus, par exemple, à se défendre contre les aliénés qu'à les soigner — on ne savait pas d'ailleurs — et on se rappelle comment ils étaient traités. Le sort des malheureux atteints de la peste était pire encore. Lorsque personne ne voulait plus les servir, on leur jetait, par dessus les planches de leur clôture, vivres et remèdes. Seuls, les plus forts pouvaient s'en emparer, les plus faibles ne recevaient aucun secours et mouraient (2).

Par contre certains risques caractéristiques de notre époque moderne et liés au développement d'industries dangereuses et du machinisme n'existaient pas à l'époque de la royauté. La prévention contre les accidents du travail et maladies professionnelles, la prévention contre les accidents de la circulation, la prévention dans les transports n'a vraiment de sens qu'à notre époque moderne. Quant à l'organisation des secours en cas de fléaux naturels comme inondations, tremblements de terre, cyclones, qui est tributaire de liaisons rapides, de moyens de transport et de moyens techniques appropriés, autant dire qu'il était alors pratiquement impossible de les organiser d'utile façon, ailleurs que dans un cadre restreint. Il était vraiment des calamités contre lesquelles la parade n'existait pas.

SECTION III

LA REVOLUTION ET L'EPOQUE MODERNE

La Révolution va-t-elle en cette matière, comme en tant d'autres, marquer un tournant et se signaler au moins par l'élaboration d'une véritable

(1) Les temps de guerre font aussi douloureusement ressortir la dureté des mœurs à ces époques-là. Les secours aux militaires blessés n'apparaissent qu'après l'établissement des armées permanentes — (en France à partir de Charles VII). Auparavant les blessés étaient le plus souvent abandonnés et ils devenaient la proie des voleurs et gens sans aveu qui les détroussaient en les brutalisant ou en achevant ceux qui n'étaient pas morts. C'est à partir du milieu du XVI^e siècle qu'il commença à y avoir quelques chirurgiens sur le théâtre des opérations, mais les secours officiels et privés restèrent insuffisants pendant longtemps. Au XVIII^e siècle il y avait fréquemment un seul chirurgien et un seul apothicaire par régiment. Les armées de Napoléon ne furent pas mieux partagées. Elles comptaient deux chirurgiens par escadron et chaque régiment possédait une seule caisse à amputation.

(2) On identifie à la peste la fameuse peste noire qui, au milieu du XIV^e siècle, après avoir ravagé toute l'Asie, y compris la Chine, fit périr environ 25 millions d'hommes en Europe seulement.

théorie de la police de la sécurité à partir principalement de l'individu. On pourrait le penser si l'on prête attention aux critiques qui furent adressées dès le XVIII^e siècle aux institutions traditionnelles d'assistance et que l'on peut trouver résumées par Turgot qui écrivit en 1757 l'article « Fondation » de l'Encyclopédie. *Il y critique avec une âpreté extraordinaire, nous dit F. Olivier MARTIN, le système des fondations qui a multiplié les institutions de charité au gré des inspirations individuelles. Il vaudrait mieux supprimer toutes les fondations surannées et attribuer leurs biens à l'Etat. Libéré de toute entrave, l'Etat pourrait organiser l'assistance sur des bases logiques et simples, comme un service public* (1). Ces conceptions auront leurs conséquences sous la révolution et au-delà. La Législative proclama que l'assistance était le premier des devoirs imposés par le pacte social mais n'en réglait pas l'organisation. La Convention, quant à elle, formula une doctrine de l'assistance sociale et s'efforça d'en préparer l'application par plusieurs lois organiques (2).

Mais les institutions d'assistance, dont le rôle était sous l'ancien régime si étendu qu'il couvrait certains aspects de la police de la sécurité d'aujourd'hui, vont, au fur et à mesure que l'on s'avance dans les temps, revêtir une physionomie propre. De la sorte la révolution aura bien contribué à régler en théorie et en pratique le problème de l'assistance, disons bien pour marquer notre pensée, le problème de la distribution de secours, et non celui de la sécurité, donc de la prévention et de l'organisation des secours. Et ce dernier problème va subsister, de fait, longtemps encore pour recevoir au fur et à mesure des besoins les plus pressants des solutions partielles.

A la chute de l'ancien régime, l'individu venait bien sans doute au premier plan, mais plus pour se libérer des entraves qui l'assujettissaient, que pour voir proclamer le devoir impérieux de l'Etat de le protéger contre les dangers de toutes sortes qui mettaient son existence corporelle en péril. En effet, la déclaration de 1789 dont le préambule adhère à la doctrine du droit naturel comme base de l'ordre social, est, avant tout, une machine de guerre dressée contre l'ancien régime. Ce qui importait, c'était de limiter l'arbitraire de l'Etat. Nous verrons dans peu de temps combien cette préoccupation a pu marquer l'organisation du pouvoir de police. Sur-tout, les risques et les armes pour les conjurer ou les combattre, n'avaient pas encore changé, ce qui ne contribuait pas peu à laisser dans l'ombre les problèmes de sécurité; ils en sortiront empiriquement en quelque sorte, tout en se multipliant parfois comme les progrès de la civilisation. Déjà, un décret du 12 messidor an VIII, relatif aux attributions du préfet de police, donne des directives en cas d'incendies, débordements, accidents sur la rivière (3). C'est ensuite le 26 frimaire de l'an XIII, la classe des Sciences physiques et mathématiques de l'Institut, qui est consultée par le Mi-

(1) F. OLIVIER MARTIN, op. cit. p. 608 et 609.

(2) J. GODECHOT, *Les Institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, p. 378, 1951.

(3) Décret du 12 messidor, an VIII, art. 24. — *Il sera chargé de prendre les mesures propres à prévenir ou arrêter les incendies.*

Il donnera des ordres aux pompiers, requerra les ouvriers charpentiers, couvreurs, requerra la force publique et en déterminera l'emploi.

Il aura la surveillance du corps de pompiers, le placement et la distribution des corps de garde et magasins de pompes, réservoirs, tonneaux, seaux à incendies, machines et ustensiles de tout genre destinés à les arrêter.

En cas de débordements et débâcles, il ordonnera les mesures de précaution, telles que déménagements des maisons menacées, rupture de glaces, garage de bateaux.

Il sera chargé de faire administrer les secours aux noyés.

Il déterminera à cet effet le placement des boîtes fumigatoires et autres moyens de secours.

Il accordera et fera payer les gratifications et récompenses promises par les lois et règlements à ceux qui retirent les noyés de l'eau.

nistre de l'Intérieur, dans le but de vérifier si le voisinage de certaines fabriques peut être nuisible à la santé. Un décret du 12 février 1806 applicable à Paris, sanctionna cette consultation, qui fut suivie quelques années plus tard d'un rapport de la section de chimie mettant en relief les progrès de l'industrie et les dangers que ceux-ci peuvent engendrer.

En comparant les fabriques qui existaient il y a vingt ans avec celles qui aujourd'hui sont en activité, on est frappé de l'amélioration que les procédés qu'on suit dans ces dernières ont éprouvés et, en même temps, on est forcé de convenir qu'elles ont emprunté à la Chimie et à l'heureuse application qu'elles ont su en faire.

Mais si d'un côté, on doit savoir gré aux fabricants du zèle qu'ils mettent à poursuivre leurs travaux et à les multiplier ainsi que des sacrifices qu'ils consentent, on a aussi quelques reproches à leur faire sur l'insouciance avec laquelle plusieurs d'entre eux choisissent les localités où ils établissent leurs fabriques.

Actuellement, 90 % des établissements classés présentent un danger d'incendie ou d'explosion, concurremment parfois avec des causes d'insalubrité ou d'inconfort. Les autres risques, fléaux naturels mis à part, ont suivi une évolution aussi rapide et il est bien symptomatique de leur importance de constater qu'ils sont à l'origine d'un nouveau genre de croisade : les croisades de la prudence.

En définitive, qu'il s'agisse des risques créés par le progrès lui-même ou la vie moderne ou qu'il s'agisse des risques millénaires de l'eau et du feu, ils constituent à eux tous une masse, un potentiel de destruction dont il n'est pas permis de se désintéresser. Le développement des idées, la direction prise par les grands courants de l'opinion, obligent à considérer la vie et l'intégrité physique de chacun comme un bien inestimable qu'il faut entourer d'un réseau serré de défenses. L'Etat, qui reflète l'opinion, devra descendre à s'occuper non seulement du *général* mais aussi du *particulier*. Il y parvient au demeurant sans peine mais pas toujours sans dommages dans des domaines qui n'ont pas pour objet la préservation de la vie et le maintien de la sécurité de ses sujets.

Il faut citer à l'occasion de ce bref rappel historique, la suggestion formulée en 1921 à la x^e conférence internationale de la Croix-Rouge par le sénateur CIRAULO, président de la Croix-Rouge italienne, de créer une *Œuvre internationale de secours et d'assistance aux populations frappées de calamités*. Cette suggestion est à l'origine d'un projet d'atlas mondial de distribution géographique des calamités, dû à l'initiative de M. Raoul MONTANDON, président de la Société de Géographie de Genève, qui, en 1923, fit paraître une savante étude intitulée : *Une carte mondiale de distribution géographique des calamités*. (1) En 1924, un périodique scientifique était même fondé pour permettre une véritable collaboration internationale de tous les organismes et de tous les spécialistes intéressés à la réalisation de ce projet. (2) Une note de la rédaction, lors de la parution du premier numéro de ce périodique, précise ainsi le programme d'études préliminaires : *Dresser pour chaque pays et pour chaque calamité une liste statistique*

(1) *A propos du projet Ciraolo. Une carte mondiale de distribution géographique des calamités*. Revue internationale de la Croix-Rouge, avril 1923, p. 271-344. Ce travail n'a malheureusement pas pu être réalisé par l'auteur de la proposition qui a toutefois donné une impulsion remarquable à la science des calamités (cf. rapport *Les études scientifiques*, par R. MONTANDON, au Conseil général de l'Union Internationale de Secours en 1947).

(2) *Matériaux pour l'étude des calamités*, publié par les soins de la Société de Géographie de Genève sous les auspices du Comité International de la Croix-Rouge et de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge. Depuis 1938 cette publication a été remplacée par la *Revue pour l'étude des calamités* qui se présente comme le *Bulletin de l'Union Internationale de Secours*.

et chronologique des catastrophes, avec l'indication aussi précise que possible des régions affectées, des pertes en vies humaines, des dégâts matériels, — éléments qui permettront d'établir ce que l'on pourrait appeler le coefficient de fréquence et d'intensité de chaque phénomène désastreux.

L'action généreuse de M. CIRAULO eut aussi un autre résultat qu'on ne peut passer sous silence. Grâce à l'appui des organes internationaux de la Croix-Rouge, Ligue et Comité International, et patronnée par la Société des Nations, elle aboutit à la réunion d'une conférence diplomatique convoquée à Genève le 4 juillet 1927, en vertu d'une résolution du Conseil de la Société des Nations en date du 10 décembre 1926. Cette conférence, qui réunit les délégués de quarante-deux états, prit fin par l'adoption de la Convention du 12 juillet 1927 établissant l'Union Internationale de Secours. L'Union Internationale de Secours est une fédération d'états, unis dans un but spécial, le secours aux populations frappées de calamités. Elle est aussi, d'une façon générale, chargée : *d'encourager les études et les mesures préventives contre les calamités.* (1)

La Constitution de 1946, après avoir réaffirmé les droits et libertés consacrés par la Déclaration de 1789, répond plus nettement qu'elle à cette tendance moderne, à cette inflexion de la pensée irréfléchie, pourrions-nous écrire, de l'homme moderne, de tout demander à l'Etat : la santé, la sécurité, l'aisance matérielle, etc... Elle n'hésite pas dans son Préambule, à faire prendre à la nation des engagements bien faits pour frapper les esprits, en raison de leur précision même : *Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.*

La nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales.

L'obligation de solidarité proclamée par les constituants s'étend à toute l'Union française puisque en vertu de l'article 81 de la Constitution : *Tous les nationaux français et les ressortissants de l'Union française ont la qualité de citoyen de l'Union française qui leur assure la jouissance des droits et libertés garantis par le Préambule de la présente Constitution.*

C'est dans ce climat volontairement social et qui prône l'épanouissement des sentiments de solidarité humaine que va se poursuivre l'effort de perfectionnement des organismes de sécurité. Nous ne croyons pas être mauvais prophète en disant qu'il imprimera sa marque plus fortement encore dans les années à venir.

(1) Convention du 12 juillet 1927, art. 2. Diverses circonstances ayant toutefois empêché l'Union de remplir la tâche pour laquelle elle avait été créée, un conseil général, qui a siégé à Genève en juin 1955, a décidé de constituer une commission d'études qui aura pour mandat de procéder à un examen complet de la situation de l'Union et de formuler les propositions concrètes auxquelles elle aboutira. Ces propositions seront transmises aux gouvernements des états membres pour décision : On peut noter à cette occasion qu'il n'existe pas de section à l'O.N.U. spécialisée dans l'étude des problèmes de protection civile en temps de paix. V. *L'Union Internationale de Secours*, par MARC AUGUSTE BORGEAUD, thèse, Genève 1932 et *La Croix-Rouge au point de vue national et international* par FRÉDÉRIQUE NOAILLY, thèse Lyon, 1935.

CHAPITRE III

DANS SA NATURE, LA POLICE DE LA SECURITE A ETE CONÇUE COMME RELEVANT PRINCIPALEMENT DE LA POLICE MUNICIPALE

SECTION I

POSITION DU PROBLEME

Nous abordons avec ce problème de la nature de la police de la sécurité un problème particulièrement délicat et pour l'intelligence duquel quelques rappels ne seront pas inutiles.

Au cours des développements qui ont précédé, nous avons tenu à marquer que l'exercice de la police de la sécurité se fractionnait en deux éléments. *La prévention* du risque et, le cas échéant, *la réparation* ou *l'organisation des secours*. Nous nous rappelons que la prévention, se mouvant en quelque sorte sur le risque, conduisait à des techniques et à des organisations de plus en plus spécialisées, tandis que l'organisation des secours imposait essentiellement des mesures de coordination, d'animation et de commandement. Rien d'étonnant par conséquent à ce que la prévention de certains risques s'inscrive dans le cadre de polices spéciales (édifices menaçant ruine, établissements dangereux, incommodes ou insalubres, etc.). En ce cas, il suffit de se reporter aux textes qui organisent cette prévention et qui précisent à la fois les autorités qui en sont chargées et les moyens dont celles-ci peuvent disposer.

Mais tous les risques n'ont pas été catalogués pour être pourvus d'une police spéciale ; la chose eût d'ailleurs été impossible. Il reste donc, en dehors du champ des polices spéciales, un certain nombre de risques, soit naturels, soit « acquis », pour user d'une expression de droit civil, par une action de l'homme. Surtout, à côté des nécessités de la prévention, il y aura celles de l'organisation des secours qui existeront pour tous les risques, y compris ceux qui sont couverts par une prévention spécialisée.

Une raffinerie d'hydrocarbures est un établissement classé. Si une explosion ou un incendie s'y produit malgré les précautions prises, les services de sécurité de la raffinerie peuvent être contraints d'appeler des secours en renfort. Il faudra donc d'abord que ceux-ci existent et qu'ils soient préparés à leur tâche.

Plus nettement encore, un tremblement de terre ne pose qu'un problème d'organisation des secours, à moins que les lieux les plus exposés à ce genre de cataclysme étant connus, il soit possible, préventivement, d'y imposer un type et un plan de construction de nature à réduire les risques d'écroulement et les dommages.

Il est rapporté dans un étude de M. Raoul MONTANDON, président de la Société de géographie de Genève « La géographie des calamités » (1) qu'au xvi^e siècle déjà, les Péruviens traitaient de folie homicide l'édification de maisons à étages par les Conquistadores espagnols de Lima et que ceux-ci payèrent cher l'erreur de n'avoir pas tenu compte des indications données par les vaincus. Au contraire, en 1778, la capitale du Guatemala, qui se trouvait alors dans une région particulièrement dangereuse au point

(1) Cette étude est publiée dans le N° 1 de la revue *Matériaux pour l'étude des calamités*, op. cit. avril-juin 1924.

de vue sismique, fut transféré, par décision du roi d'Espagne, de l'Antigua au Valle de la Ermita.

On peut donc poser en principe que la prévention et l'organisation des secours, sauf les cas où l'objet et les modalités d'exercice en ont été spécialisés par un texte, appartiennent aux autorités investies d'un pouvoir de police générale, c'est-à-dire, comme DUEZ et DEBEYRE le font remarquer, chargées, soit localement, soit dans un cadre territorial plus étendu, du *maintien de l'ordre public en général, au regard des activités privées en général*. (1) Nous pouvons ajouter : et de toute autre cause de troubles du domaine de la police administrative. Or, la sécurité est un des éléments de cet ordre public, concurremment avec la salubrité et la tranquillité.

Nous comprendrons mieux maintenant que toutes les discussions, dont le pouvoir de police administrative générale a été l'objet, aient influé fortement sur l'organisation même de la sécurité. Car après avoir admis que l'ordre public en général était bien le but de la police générale, on s'est ensuite battu sur les moyens pour y parvenir. Pour beaucoup c'est d'abord localement, dans le cadre restreint de la commune et par le maire qu'il fallait assurer l'ordre public. Les autorités supérieures se seraient limitées aux mesures de police dont l'intérêt aurait dépassé ce cadre.

Ces conceptions ayant triomphé, on distingue aujourd'hui *au sein de la police générale* :

— la police municipale ou police de l'agglomération et la police rurale ou police des campagnes qui la complète ;

— la police générale d'Etat ou du département.

Une question va alors naturellement se poser : *où est la place de la police de la sécurité ?* va-t-elle s'inscrire plus spécialement dans la police municipale ou dans la police générale de l'Etat ou du département ?

Nous ne croyons pas inutile de reprendre l'examen de cette question, car nous nous sommes aperçu que les enseignements, qui se limitaient sans autre explication à faire connaître la réponse classique (2), jetaient souvent le trouble dans les esprits. Nous en voulons un exemple dans un document ronéotypé portant relevé des remarques et suggestions présentées par les commandants de gendarmerie lors du troisième stage à l'Ecole Nationale de la Protection civile, à Nainville-les-Roches (S.-et-O.), du 9 au 14 mai 1955. La question suivante nous a particulièrement frappé :

1°) *L'instruction ORSEC me paraît incomplète :*

a) *elle met en relief (art. I) la responsabilité du maire qui, dans la grande majorité des cas (communes rurales par ex.) ne peut rien ou ne fait rien ;*

L'article I de l'instruction interministérielle est ainsi conçu :

I. — Lorsqu'un sinistre se produit sur le territoire d'une commune, le maire, chargé de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux (art. 97 de la loi du 5 avril 1884), doit prendre, sous sa responsabilité, les mesures appropriées.

(1) DUEZ ET DEBEYRE, *Traité de Droit administratif*, 1952, n° 737.

(2) Loi du 5 Avril 1884, art. 97.

La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques.

Elle comprend notamment :

1°

6° *Le soin de prévenir par des précautions convenables et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les incendies, les inondations, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, en provoquant s'il y a lieu l'intervention de l'administration supérieure.*

C'est un fait qui est trop perceptible à beaucoup, que le maire est bien mal armé aujourd'hui et que d'ailleurs, après avoir affirmé ses droits et ses devoirs, on se passe parfois parfaitement de lui. Et pourtant c'était une place de choix qui lui fut donnée, en 1884, par une législation qui nous régit encore.

*
**

La question de savoir comment on a conçu l'organisation de la police de la sécurité ne se pose pas, nous l'avons dit, en présence des activités préventionnistes qui relèvent de polices spéciales.

Il en est bien autrement lorsqu'une action dans un but de sécurité doit être entreprise par une autorité de police générale. Nous avons défini la police générale, et nous avons précisé qu'elle se subdivisait en police générale d'état ou du département, et police municipale et rurale. Il est donc nécessaire de rechercher quelle est celle de ces deux polices qui absorbe le plus complètement la police de la sécurité.

Sans doute, l'examen des textes législatifs qui régissent ces polices présente, pour cette recherche, un intérêt capital. Nous l'estimons cependant insuffisant. Il convient en effet, plus qu'en toute autre matière peut-être, de se rappeler ici que la loi, lorsqu'elle intervient, n'est le plus souvent que le reflet des idées, des conceptions, des courants d'opinion qui existent à une époque donnée. De même, l'ordre social n'est pas immuablement fixé; il évolue dans la mesure où les facteurs qui agissent sur lui, évoluent eux-mêmes.

Pour cette raison, nous ferons précéder l'examen critique des textes législatifs d'un bref historique sur le mouvement des idées qui s'est exercé au XIX^e siècle au profit de la commune. Nous saurons ainsi dans quel « climat » furent débattus les problèmes d'organisation de la police municipale et pour quelles raisons — dont beaucoup sont de l'ordre des sentiments — la commune eut des défenseurs si passionnés. Nous placerons cet historique dans cette section.

Dans une deuxième section, nous traiterons des solutions positives de la loi.

Ce n'est qu'ensuite et dans un nouveau chapitre que nous soulignerons l'évolution de l'organisation que nous aurons définie et le sens de cette évolution.

*
**

Nous avons déjà eu l'occasion de nous expliquer sur la note dominante de la déclaration des droits, cette machine de guerre dressée contre l'ancien régime. L'individu voulut se libérer et, de fait, la fièvre des réformes qui s'empara de lui le conduisit à des abus.

Le régime autoritaire et césarien, dont l'organisation administrative de l'an VIII est la traduction, allait vite, mais pour un temps seulement, réfréner ses ardeurs.

Par la suite on assistera à la floraison de toute une littérature sur le pouvoir municipal dont on ne manquera jamais d'affirmer les mérites. On veut vraiment faire de la commune le pivot de l'organisation administrative, le cadre territorial idéal où l'homme pourra parfaire son émancipation. Mais on l'oppose aussi au pouvoir concurrent des autorités chargées de l'administration générale. Le style et les idées des nombreux auteurs, tous éminents juristes, qui se sont consacrés à son étude, sont bien révélateurs de l'état d'esprit d'une époque. Nous ne prétendons pas par les citations qui vont suivre, faire un historique de l'évolution du droit municipal. Nous voulons simplement rappeler quelques-uns des écrits qui ont con-

couru à la formation ou au renforcement du mouvement d'idées favorables à l'indépendance du pouvoir municipal.

Le Président HENRION DE PANSEY n'hésite pas à affirmer que la nature des choses même repousse l'intervention immédiate de l'administration publique, dans les mesures qui ont pour objet de maintenir la propreté, la salubrité, la sûreté, la tranquillité dans l'intérieur des communes (1).

Bien des arguments invoqués peuvent nous paraître aujourd'hui d'inégale valeur. Ils étaient, comme l'a reconnu à la tribune du Sénat M. Emile LENOEL, conformes à l'esprit général de l'époque et il reprend tout aussitôt lui-même à son compte les doutes exprimés par le président HENRION DE PANSEY sur l'aptitude des préfets à s'acquitter des tâches de police municipale. (2)

A côté de ces observations sur la portée pratique et l'opportunité psychologique du pouvoir municipal, les ouvrages de l'époque font une large place aux lointaines origines des communes et à leur indépendance traditionnelle. (3)

(1) « En effet, poursuit-il, parlant du maire, personne ne peut avoir des notions plus exactes sur l'esprit général de la commune, sur le caractère des habitants, sur les éléments de discorde qui peuvent exister entre eux. Personne n'est plus à même de distinguer l'habitant paisible de celui dont les habitudes turbulentes sont de nature à compromettre la tranquillité publique : seuls ils ont les données nécessaires, pour juger quelles sont les mesures de répression qui conviennent le mieux aux circonstances du moment. Enfin, s'il se forme des réunions, comme ils connaissent les intentions et les vues de ceux qui les composent, ils ne se trompent ni sur celles qu'il faut défendre, ni sur les temps et les lieux où elles peuvent être tolérées.

Ainsi voyons-nous que c'est au pouvoir municipal et à ce pouvoir seul, que la loi confie le soin de régler la police intérieure des communes. Cette loi est du 14 Décembre 1789, dont l'article 50 dit en termes formels que les fonctions propres au pouvoir municipal sont de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police. Le législateur ne pouvait s'exprimer avec plus d'énergie. Ces fonctions sont propres au pouvoir municipal c'est-à-dire qu'elles sont de son essence, et qu'elles dérivent de sa nature ; ce qui conduit nécessairement à cette conséquence que la police immédiate des communes appartient aux officiers municipaux à l'exclusion de tous autres fonctionnaires.

Je n'ignore pas que dans plus d'un département, les préfets, par un zèle louable sans doute, mais peu éclairé, se permettent quelquefois de régler eux-mêmes la police intérieure des communes : c'est substituer le pouvoir administratif au pouvoir municipal ; et cette invasion dans le domaine des municipalités, outre les inconvénients qu'elle partage avec toutes les usurpations de cette espèce, en a qui lui sont particulières.

D'abord en s'emparant ainsi des fonctions municipales, le préfet se subroge à des hommes qui, n'eussent-ils sur lui d'autres avantages que de vivre au milieu des habitants, en connaissent mieux le caractère, l'esprit et les besoins, qu'il ne pourra jamais le faire.

En second lieu, humiliés par cette initiative prise sur eux, les officiers municipaux s'en vengeront en déversant, d'une manière plus ou moins directe, le mépris sur le règlement qu'ils auront reçu de la préfecture ; et le mépris des actes administratifs ne manque jamais de déconsidérer les administrateurs.

Troisièmement, entraînés par l'exemple de leur supérieur, ces mêmes officiers municipaux s'accoutument à méconnaître comme lui les bornes de leur compétence et finissent par user envers leurs administrés de l'arbitraire que l'on fait peser sur eux. » — HENRION DE PANSEY, *Du pouvoir municipal et de la police intérieure des communes*, 4^e éd. 1840, p. 178 et s.

(2) Il jugerait sans connaître, cela est incontestable. Eh bien ! si le préfet est investi du droit et par la suite, dirai-je, du devoir de prendre des arrêtés de police applicables à une ou plusieurs communes du département, ne voyez-vous pas les froissements nombreux qui vont en résulter ? Au lieu de ce pouvoir familial du maire qui connaît et qui sait, le préfet, lui, ne peut pas connaître et savoir ; il sera entraîné par la force des choses à prendre un arrêté qu'il croira bon certainement, mais qui pourra exciter beaucoup de murmures et désaffectionner les administrés du gouvernement que le préfet croira servir. — J.O. débats, 1884, séance du 10 février, p. 315.

(3) Le président HENRION DE PANSEY, le premier, ne manque pas de les rappeler. Empruntant des exemples à l'histoire du droit municipal de RAYNOUARD, il remonte jusqu'à l'époque de la domination romaine pour affirmer que jamais les agents du gouvernement ne se mêlèrent de l'administration de la cité. — HENRION DE PANSEY, op. cit. Introduction, p. XXV. Il reconnaît la diversité des institutions qui se manifestent par la suite mais malgré cette extrême variété, on voit qu'en général l'autorité municipale se composait dans les communes comme dans les municipes romains de corps délibérants et de magistrats chargés du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire. Ainsi la commune à peu près indépendante, de fait, du pouvoir royal ou seigneurial, avec sa législation, sa juridiction, sa milice bourgeoise, ses murs fortifiés, réalisait assez bien l'idée que nous nous formons d'une république. Ibid., Introduction, p. XXIX.

Quelques années plus tard c'est M. VIVIEN qui rappelle dans ses *Etudes adminis-*

Il ne faut pas s'étonner, dans ces conditions, si des positions très dures étaient prises dans le même temps pour défendre le pouvoir municipal et pour aboutir à la reconnaissance de ses attributs. « Le droit de police locale n'est pas une concession de la puissance publique » disait M. VIVIEN dans un de ses rapports repris à la séance de la Chambre du 22 mars 1884 par M. GOBLET; *il a sa source dans cette règle de droit naturel qui autorise tous les individus et, par conséquent, les corporations d'habitants qui, relativement à la grande famille, ne sont elles-mêmes que des individus, à veiller à leur conservation.*

On peut dire vraiment que la commune et le pouvoir municipal allaient aborder la tribune des assemblées précédés d'une réputation flatteuse. Avant de céder au goût de la critique, prenons bien garde cependant de ne pas juger avec nos conceptions d'homme moderne. Si dans la société du XIX^e siècle, c'est l'ordre public local qui semblait prédominer, c'est parce qu'il se présentait avec une indépendance de fait presque forcée que nous avons peine à concevoir de nos jours.

La radiotéléphonie, dont les premières étapes remontent de 1853 à 1884, n'avait pas encore donné lieu à des utilisations pratiques ; il fallait attendre d'autre part 1876 pour que l'américain BELL déposât son brevet sur le téléphone. Quant à l'automobile, ses progrès sont insuffisants pour bouleverser l'ordre social établi (1). Force sera donc de penser l'organisation de la police administrative en considération des moyens sur lesquels on pouvait raisonnablement compter pour en permettre un exercice utile et efficace.

SECTION II

SOLUTIONS DE LA LOI DU 5 AVRIL 1884

EXAMEN CRITIQUE ET CONCLUSION

Cette loi n'est pas, nous le savons, la première qui se soit occupée d'organisation municipale. C'est à elle cependant que nous limiterons notre étude parce qu'elle nous régit encore et que nous lui devons la consécration du principe de l'élection des maires, déjà pratiquement reconnu d'ailleurs par une loi du 28 mars 1882.

tratives la définition de M. ROYER-COLLARD en 1818 : *La commune est comme la famille avant l'Etat, la loi politique la trouve et ne la crée point*; les quelques lignes qui l'accompagnent traduisent à leur tour des idées alors trop à la mode pour être passées sous silence :

C'est dans la commune que naissent les premiers sentiments qui attachent les hommes au sol natal. Ils y trouvent les souvenirs de leur enfance, les émotions de la famille, les pensées d'avenir, les rapports d'affection et de voisinage, des intérêts communs, des besoins partagés, un théâtre où s'exercent leurs facultés, où se déploient leurs dispositions, où demeurent les juges habituels de leur vie et la plupart des individus ne sortent jamais de cette enceinte, si resserrée qu'elle soit, VIVIEN, op. cit tome II, p. 23, 24.

Pour BATBIE, sous la variété des institutions communales avant 1789, on retrouve cependant deux idées fondamentales qui peuvent être considérées comme le fond de notre ancien régime communal. Premièrement la commune a le privilège de nommer ses magistrats et de faire la police dans son enceinte. Secondement ces magistrats locaux ont le pouvoir de faire des lois municipales. A ces deux caractères fondamentaux se rattachent historiquement la police municipale et les arrêtés réglementaires que nos lois accordent encore à nos maires. BATBIE, *Traité théorique et pratique de Droit public et administratif*, 1863, tome IV., p. 389.

Enfin CABANTOUS voit dans les communes le produit lent et successif des relations sociales, des institutions et des mœurs. Le législateur ne les a pas fait sortir du néant ; il en a reconnu et consacré l'existence. Leur histoire se confond avec celle des populations elles-mêmes. Leur origine remonte au berceau de la nation. CABANTOUS, *Répétitions écrites sur le droit public et administratif*, 4^e éd., 1867.

DUROCQ s'exprime de semblable façon dans son Cours de Droit administratif. DUCROCQ, *Cours de droit administratif*, 2^e éd. 1863, p. 67, 68.

(1) En 1771, CUGNOT construit un farrier à vapeur mais il faut attendre 1891 pour que PANHARD et LEVASSOR montent le moteur à explosion Daimler sur un châssis routier. L'automobile est née et va progresser dès lors rapidement.

SOLUTIONS DE LA LOI DU 5 AVRIL 1884

A. — Le principe. — Les fonctions de police municipale sont propres au pouvoir municipal.

Au regard de l'organisation de la police administrative, et à la veille des discussions parlementaires, de quoi s'agit-il ? Sans doute de fixer ou de confirmer le domaine de la police municipale. Mais encore. Reprenons la question en nous attachant à ses aspects les plus généraux.

La police administrative doit assurer l'ordre public, (tranquillité, sécurité, salubrité) localement et sur l'ensemble du territoire. Pour y parvenir, elle devra se pencher à la fois sur des problèmes à résonance étendue et sur d'autres moins importants et teintés d'un particularisme local. A eux tous ils constitueront sa matière ; précisément le problème de la police municipale n'est pas autre chose que le problème du partage de cette matière. *Les modalités de ce partage pourront-elles se négocier librement comme les obligations d'un contrat, ou seront-elles comme imposées par des règles naturelles impératives ?* Il est bien considéré, en effet, que ce qui appartiendra à la police générale d'Etat n'appartiendra pas à la police municipale, car nous admettons qu'il ne peut y avoir, en matière de police générale que deux parties prenantes : le maire et les autorités gouvernementales ou leurs représentants (1). Du moins l'organisation administrative est telle qu'elle ne laisse pas place à d'autres alternatives.

La discussion de la loi de 1884 va donc être influencée par une double préoccupation de la part de nombreux parlementaires : permettre au pouvoir municipal de se tailler la part du lion dans ce partage et se garantir contre sa violation par l'affirmation d'un critère de distinction. On le trouvera dans une *différence de nature* entre les matières de la compétence du pouvoir municipal et celles de la compétence de l'Etat.

Les articles de la loi qui vont répondre le plus directement à ces premières préoccupations sont les articles 91 et 92 (2). Dans le premier cas, le maire sera placé seulement sous la surveillance de l'administration supérieure, il administrera « jure proprio ». Au contraire, en tant que délégué du pouvoir central, il sera soumis aux ordres de ses supérieurs hiérarchiques. *Les mots « sous l'autorité de l'administration supérieure » indiquent que si le maire n'exécute pas les lois et règlements ou les mesures de sûreté générale, ou bien s'il ne remplit pas les fonctions que certaines lois spéciales et des dispositions particulières lui attribuent, le préfet aura le droit d'intervenir, puisque c'est comme agent du pouvoir central, et*

(1) Sous l'empire de la Constitution de 1875, le Président de la République et les préfets. Au sujet du partage des matières entre police générale et municipale, BATBIE écrit dans son Précis du Cours de droit public et administratif, p. 120 et 121 : *Mais à quoi reconnaitrons-nous la ligne divisoire des deux polices ? Si nous voulions la déterminer a priori, la difficulté serait à peu près insoluble ; mais la loi des 16-24 août 1790, titre XI, ayant énuméré les objets qui ressortissent de la police municipale, et l'énumération que cette loi contient étant limitative, nous en pourrions conclure que tout ce qui n'y sera pas compris dépend de la police générale et du préfet, à moins que des dispositions expresses ne l'aient attribué à une autre autorité. Nous chercherons donc à savoir d'abord l'étendue et la portée de la police municipale, afin de fixer, par induction, celle de la police générale, en appliquant la maxime : « Inclusionem unius fit exclusio alterius ».*

(2) L. du 5 avril 1884 - art. 91. — *Le maire est chargé, sous la surveillance de l'administration supérieure, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs.*

Loi du 5 avril 1884 - art. 92. — *Le maire est chargé, sous l'autorité de l'administration supérieure :*

1° de la publication et de l'exécution des lois et règlements ;
2° de l'exécution des mesures de sécurité générale ;
3° des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois.

par conséquent comme agent du préfet (représentant direct du pouvoir central), que le maire est investi du droit de remplir ces fonctions. (1)

Ces articles 91 et 92 qui reconnaissent le partage de la police administrative générale ne font d'ailleurs que reprendre les articles 9 et 10 de la loi du 18 juillet 1837. On admet par là même et avec eux que les fonctions de police municipale sont propres au pouvoir municipal, comme l'avait proclamé la loi du 14 décembre 1789, articles 49 et 50 et non des fonctions déléguées (2).

Avec le mouvement d'idées que nous avons signalé, il eut été étonnant que le législateur fit machine arrière pour discuter sérieusement, non seulement le mérite du maintien de l'ordre public par l'organisation d'un pouvoir de police dans le cadre de la commune, mais encore le droit pour ces mêmes communes de l'exercer librement dans le respect des lois.

La jurisprudence avait d'ailleurs déjà marqué les limites d'intervention des autorités supérieures. Prenant appui sur l'article 9 de la loi du 18 juillet 1837, qui place les maires sous l'autorité des préfets en ce qui concerne les mesures de sûreté générale, elle avait d'abord, et c'était normal, reconnu que le droit conféré au maire de régler la police municipale ne faisait pas obstacle à ce que le préfet prit des mesures de police dans l'intérêt de la sûreté générale. (3) DUCROCQ aboutissait à la même solution à partir de l'article 3 de la loi du 28 pluviôse an VIII stipulant que le préfet serait seul chargé de l'administration dans le département, c'est-à-dire lui reconnaissant une compétence générale sous les seules limites particulières définies par les dispositions législatives ou réglementaires. (4) Celui-ci n'était donc investi du droit de prendre des arrêtés que pour « les besoins particuliers du département ». Il ne pouvait en être cependant ainsi, précisait ensuite la jurisprudence, que sous la condition que ces arrêtés soient également applicables dans toutes les communes du département.

Un premier point paraît donc acquis au moment où commencent les discussions de la loi du 5 avril 1884. On admet que le partage de la police administrative générale se fait *naturellement*, le maire prenant la part qui lui revient de droit, celle des autres autorités étant par là même délimitée.

Ce système, qui consacre le très fort mouvement doctrinal que nous avons vu, n'aurait pas nécessité qu'on lui apportât des tempéraments si l'on avait été sûr que toutes les autorités de police puissent l'appliquer sans défaillances. L'expérience cependant incitait à quelque prudence en cette matière. Il ne faut donc pas s'étonner si deux articles de la loi municipale de 1884, les articles 85 et 99, ont été consacrés aux mesures que pourraient appeler un fonctionnement incorrect, dans le cadre communal, des dispositions des articles 91 et 92 déjà cités.

(1) *Répertoire Pratique Dalloz*, v° Commune, n° 707.

(2) Loi du 14 décembre 1789, art. 49 : *Les corps municipaux auront deux espèces de fonctions à remplir : les unes propres au pouvoir municipal, les autres propres à l'administration générale de l'Etat et déléguées par elle aux municipalités.*

Art. 50 : *Les fonctions propres au pouvoir municipal, sous la surveillance et l'inspection des assemblées administratives, sont... de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics.*

(3) Cr. 12 sept. 1845, D.P. 45.1.383 ;
23 sept. 1853, motifs, D.P. 54.5.347 ;
27 janvier 1954, motifs, D.P. 54.1.134 ;
28 août 1858, D.P. 58-1.473 ;
28 juin 1861, D.P. 61.5.36 ;
18 août 1862, D.P. 63.1.56 ;
6 nov. 1863, D.P. 63.5.41 ;
27 janv. 1866, D.P. 66.1.367.368 ;
14 déc. 1867, D.P. 68 ; 1.285 ;
16 juill. 1870 ; D.P. 71.1.187 ;
Jurisprudence citée au *Répertoire Pratique Dalloz*, v° commune n° 923.

(4) DUCROCQ, *Cours de Droit administratif*, op. cit. p. 38.39.

B. — Une atténuation au principe : les pouvoirs de substitution d'action du préfet.

L'article 85 de la loi reprend presque textuellement le texte de l'article 15 de la précédente loi municipale du 18 juillet 1837 (1). Sa lecture pourrait faire penser à une première exception à l'indépendance des maires dans l'exercice de leurs fonctions propres. Il ne s'agit cependant, nous allons le voir tout de suite, que d'une exception qui ne touche pas le pouvoir réglementaire de police.

Dans un premier système adopté par DUCROCQ (2) et confirmé, semble-t-il, par la jurisprudence (3), on considère que l'article 85 s'applique aux mesures de sûreté générale visées par l'article 92. Or ces mesures de sûreté générale étant, par définition même, de la compétence de l'administration supérieure, le maire n'intervenant que comme organe prêté à l'Etat par la commune, aucune atteinte n'était portée à leur pouvoir. Par contre, le préfet, qui tenait déjà de la jurisprudence le droit de réglementer pour assurer la satisfaction des besoins particuliers du département, puisait dans ce texte la faculté de se substituer à un maire réfractaire et hostile à l'application d'une mesure de sûreté générale. Et, si l'on n'admet pas que le contrôle hiérarchique comporte, en principe, le pouvoir de substitution, ce texte avait le mérite de l'autoriser. (4) L'exposé des motifs du projet de loi, déposé à la Chambre des Députés le 27 janvier 1836, avait signalé les inconvénients et les difficultés de triompher de la résistance des maires par une destitution. Ainsi l'administration, avant 1837, était quelquefois forcée de tolérer l'inexécution des lois.

Mais ce n'est pas ce système qui a prévalu et avec juste raison, si l'on tient compte de l'opinion de M. VIVIEN, rapporteur de la loi de 1837, sur la portée de l'article 15 devenu l'article 85 de la loi de 1884. Selon lui, cet article ne vise que « les actes formels, précisément exigés par la loi ». Les débats parlementaires de 1884 ne peuvent laisser aucun doute car, à leur occasion, on s'est vraiment attaché à éviter toute erreur d'interprétation. M. Emile LENOEL s'exprime ainsi au Sénat à la séance du 10 février 1884 : *Et comme sur l'article 15 de la loi de 1837..., comme à propos de cet article il pouvait s'élever un doute dans la pensée, comme on pouvait se demander si cet article 15, qui donnait le droit au préfet de procéder par lui-même ou par un délégué aux actes qui sont imposés par la loi, ne concédait pas au préfet le droit de procéder aussi par lui-même ou par un délégué, lorsqu'il s'agit des attributions réglementaires de police municipale, pour qu'il n'y ait pas d'erreur, le savant rapporteur s'exprime ainsi : Il faut que le préfet ne soit admis à user du droit que le projet lui confère que pour les actes formels, précisément exigés par la loi, et qu'à l'aide de ce droit, il ne puisse pas annuler l'autorité municipale ; pour prévenir toute incertitude, nous avons effacé de l'article tous les mots qui présentaient une signification vague et nous limitons le droit du préfet aux seuls cas où le maire a refusé ou négligé de faire un acte prescrit par*

(1) Loi du 5 avril 1884 - art. 85 : Dans le cas où le maire refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le préfet peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial.

(2) DUCROCQ, op. cit., p. 72.

(3) C. de cass. Chambres Réunies, 3 avril 1867, D.P. 1867, I. p. 145 cité dans MORGAND, *La loi municipale*, 11^e éd., 1952, p. 800.

(4) DUEZ ET DEBEYRE, op. cit. n° 42 et note I (Cons. d'Et. 28 oct. 1949 Yasri D. 1950, 303, note J.G.) : *L'attribution aux autorités régionales ou locales de pouvoirs de décision décharge d'autant les administrations centrales, qui dans notre pays retiennent par devers elles une part excessive des affaires. Le juge n'a pas le droit de réaffecter la décentralisation administrative déjà trop fragmentaire. Si donc on peut admettre qu'une autorité supérieure ajoute sa décision à celle de l'agent régulièrement compétent à un degré moins élevé de la hiérarchie... ; il ne saurait, en revanche, valider l'acte du supérieur qui, se substituant entièrement à son subordonné, exerce tout le pouvoir de décision, ne laissant plus au subordonné qu'un rôle consultatif.* J.G.

la loi. Le savant rapporteur cité par M. LENOEL n'est autre, on l'a deviné, que M. VIVIEN (1). Ces déclarations vont conduire d'abord DUCROCQ à abandonner son premier système et à se faire le défenseur de la limitation de la portée de l'article 85 aux seuls actes formellement prescrits par la loi. (2) Il pourra s'agir par exemple, de la rédaction des actes de l'état-civil, de l'établissement des listes électorales, etc. Surtout, il n'y aura plus à distinguer, à ce point de vue, entre les fonctions propres au pouvoir municipal et celles déléguées au maire comme agent du pouvoir central. L'intervention du préfet sera justifiée, que le maire soit soumis, en ce qui concerne l'acte considéré, à l'autorité de l'administration supérieure (art. 92) ou qu'il le soit seulement à sa surveillance (art. 91). Mais elle n'embrassera pas les actes réglementaires généraux. Une absence de règlement municipal utile ne saurait, en effet, constituer *cet acte formel, précisément exigé par la loi*, qui est la condition de l'application de l'article 85 de la loi (3).

Ainsi, si l'action du préfet se fait sentir dans le cadre communal, ce ne sera pas au prix d'une atténuation de la règle du partage en matière d'exercice du pouvoir de police. Seuls seront touchés des actes d'administration communale, des actes de gestion de la fortune communale, le pouvoir de police municipale restant intact.

L'article 99 va-t-il être aussi respectueux vis-à-vis de ce pouvoir ? (4) Le tumulte parlementaire qui accompagna son introduction dans la loi, la faible majorité qu'il recueillit (252 voix contre 244) — et grâce encore à des apaisements officiels — nous indiquent déjà que les soupçons les plus vigoureux furent entretenus sur son compte. Si l'on veut voir d'ailleurs les choses d'un peu plus près, on se rend compte qu'il aurait pu difficilement en être autrement. Justifions-nous avant de poursuivre.

L'article 9 de la loi du 18 juillet 1837, qui plaçait les maires sous l'autorité des préfets pour l'exercice des mesures de sûreté générale et qui allait devenir l'article 92 de la loi du 5 avril 1884, maintenait ces mesures dans le champ de l'activité préfectorale. La jurisprudence l'avait affirmé à plusieurs reprises ; elle avait aussi fort opportunément précisé que les mesures de sûreté générale n'étaient pas seulement les mesures qui intéressaient au point de vue politique la sûreté de l'Etat, mais encore celles qui, à un point de vue plus général, intéressaient la sûreté des habitants du département (5).

(1) J.O., débats, 1884, séance du 10 février, p. 314.

MORGAND invoque, à tort semble-t-il, dans sa onzième édition l'opinion de M. VIVIEN à l'appui de la thèse qui étend la portée de l'article 85 aux actes dont le maire est chargé sous l'autorité de l'administration supérieure.

(2) DUCROCQ, *Etudes sur la loi municipale du 5 avril 1884*, p. 39 et s.

(3) Crim. 27 janvier 1854, D.P. 54, I, 34 : *La Cour... Attendu que les préfets tiennent, il est vrai de l'art. 15 de la loi du 18 juillet 1837, dans le cas où le maire refuserait ou négligerait de faire un des actes prescrits par la loi, après l'en avoir requis, le droit d'y procéder d'office par eux-mêmes ou par un délégué spécial ; mais que cette disposition, d'après son texte et son esprit, ne s'applique qu'aux actes administratifs et non aux actes du pouvoir réglementaire.*

(4) L. du 5 avril 1884, art. 99 (dans sa rédaction primitive) : *Les pouvoirs qui appartiennent au maire en vertu de l'article 97 ne font pas obstacle au droit du préfet de prendre, pour toutes les communes du département ou pour plusieurs d'entre elles, et dans le cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques. Ce droit ne pourra être exercé par le préfet à l'égard d'une seule commune, qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat.*

(5) Crim. 6 juillet 1867, D.P. 1868, I, 284 : *La Cour...*

Attendu que ce règlement préfectoral est légal et obligatoire ;

Attendu, en effet, que si les attributions générales qui étaient confiées aux Préfets par la législation antérieure en matière de réglementation de police ont été modifiées et restreintes par la loi du 18 juillet 1837 ; si les maires sont aujourd'hui exclusivement chargés, par les art. 10 et 11 de cette loi, de prendre, dans leurs communes respectives, des arrêtés à l'effet d'ordonner les mesures locales sur les objets conjoints à leur vigilance et à leur autorité par les lois, et notamment par celle des 16-24 août 1790, tit. II, art. 3 et si les préfets n'ont plus que le droit d'approuver ou d'annuler ces arrêtés, ou d'en suspendre l'exécution, sans pouvoir ni les modifier ni se substituer au lieu et

D'autre part, l'article 85 organisait plus spécialement un pouvoir de substitution au profit du préfet dans tous les cas où l'inaction d'un maire s'exerçait à l'encontre *des actes formels précisément exigés par la loi*. Ces actes formels pouvaient être propres ou non au pouvoir municipal, ils ne comprenaient pas, toutefois, les actes portant règlements généraux.

Si le besoin d'un article nouveau se faisait sentir relativement à l'organisation du pouvoir réglementaire de police dans le cadre local, ce ne pouvait être assurément que pour toucher des actes qui ne l'étaient pas déjà par les articles existants.

Et ces actes, on le voit bien, sont les règlements de police municipaux, soutiennent des auteurs comme DUCROCQ dans ses « Etudes sur la loi municipale » (1). Selon lui rien n'est changé d'ailleurs au pouvoir réglementaire des préfets qui seront toujours tenus de réglementer pour le département tout entier. Mais par contre, ils seront investis par cet article d'un pouvoir nouveau, du pouvoir propre de faire des *règlements municipaux* pour une ou plusieurs communes. Pour user d'une terminologie en usage en droit administratif moderne, le règlement sera matériellement municipal même si du point de vue formel il s'identifie à un règlement se rapportant à des mesures de sûreté générale. Il s'agirait d'un pouvoir spécifique, différent du pouvoir des préfets de faire des règlements départementaux dans la sphère normale de leurs anciennes attributions. N'est-ce pas pour cela, pense DUCROCQ, qu'il est précisé qu'il n'est que subsidiaire : *dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales*. (art. 99)

Cette argumentation, dont les assises paraissent déjà solides, peut aisément se fortifier par l'histoire de la rédaction de l'article 99 lui-même et la comparaison de son texte définitif avec celui de l'article 97 qui définit le domaine de la police municipale. Il est assez piquant, à ce sujet, de rappeler que l'article 99 était absent dans le projet voté en première délibération par la Chambre des Députés. Il y fut introduit par la suite et voté sans discussion à la seconde délibération dans une forme qui donnait au préfet, en cas de refus ou de négligence des maires, le droit de pourvoir, *soit par des arrêtés individuels, soit par des règlements applicables à toutes les communes du département ou à plusieurs de ces communes, aux mesures exigées par une bonne police municipale ou rurale*. Cette première rédaction fit rejeter l'article 99 par le Sénat le 12 février 1884. On comprendra pourquoi maintenant sa nouvelle rédaction fut si débattue, dès lors qu'il était possible de soupçonner le gouvernement de n'être pas animé d'intentions parfaitement pures.

Et il n'est pas jusqu'à la rédaction définitive de l'article 99 qui ne serve à la démonstration soutenue par DUCROCQ. On y voit, en effet, une identité de termes bien troublante avec ceux de l'article 97. Tandis que le premier affirme sa portée sur *les mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques*, le second fait du bon ordre, de la sûreté et de la salubrité publiques l'objet de la police municipale.

Malgré l'apparente logique de ce premier système, ce n'est pas lui qui allait prévaloir et, si l'on allait s'orienter vers des solutions qui n'en seraient pas très éloignées, c'est par d'autres voies. En effet, si ses inten-

place des maires, la loi du 18 juillet 1837 confie aux préfets des attributions différentes lorsqu'il s'agit de mesures de sûreté générale ; — Qu'à leur égard, l'art. 9 de cette loi place les maires sous l'autorité du préfet, d'où il résulte virtuellement pour le préfet, entre les mains de qui l'autorité se trouve alors concentrée, le droit d'agir personnellement et directement en cette matière par des arrêtés de police pris pour tout le département ; — Que par ces expressions mesures de sûreté générale, l'art. 9 ne désigne pas seulement les mesures qui intéressent, au point de vue politique, la sûreté de l'Etat, mais encore celles qui, à un point de vue plus général, intéressent la sûreté des habitants du département.

(1) DUCROCQ, op. cit. p. 71 et s.

tions étaient aussi mauvaises que certains l'avaient dit, le gouvernement avait dû consentir, sous les assauts de ses adversaires, à des sacrifices sur la portée de l'art. 94, ou bien alors préciser celle-ci de telle sorte qu'il n'y ait plus matière à discussion. Il faut convenir que certaines déclarations, lors des débats, apportent plus de lumière que le texte même de l'article incriminé. Il en est ainsi de celles du Ministre de l'Intérieur, WALDECK-ROUSSEAU, à la séance du 7 mars au Sénat, qui affirment que le préfet ne pourra prendre des arrêtés applicables dans les communes *qu'à la condition qu'il s'agisse, non pas d'un intérêt communal, non pas d'un intérêt purement local, mais d'un intérêt de sûreté, de salubrité publiques*. Et pour plus de précision encore, le ministre ajoute : *je répète donc, cela est décisif, que l'art. 99 n'innove pas plus en matière de tutelle que les art. 90 et 91 n'ont innové en matière d'attributions*.

L'article fut ainsi adopté par le Sénat, mais lorsqu'il revint à la Chambre des Députés, la bataille n'était pas terminée et M. GOBLET manifesta vigoureusement ses préférences pour que les apaisements nécessaires aux défenseurs du pouvoir municipal soient donnés par le texte même de l'article 99. Il proposa en conséquence, de remplacer dans cet article « toutes mesures relatives à la sûreté et à la salubrité publiques » par *toutes mesures relatives à la sûreté et à la salubrité générales*. En effet, disait-il, la tranquillité et la salubrité publiques peuvent s'appliquer à une seule commune. Le texte proposé est donc dangereux, parce que permettant au préfet d'intervenir dans une matière municipale, par la confusion du pouvoir municipal et du pouvoir central. Après les explications du rapporteur M. DREYFUS, l'amendement GOBLET fut repoussé par 252 voix, contre 244. Ces explications n'apportaient pas, cependant, d'éléments nouveaux, M. DREYFUS paraissant s'être limité à contester surtout l'amendement GOBLET comme inutile.

Quoiqu'il en soit, et sur la base des enseignements que l'on pouvait précisément retirer des débats, l'accord allait se faire, par la suite, sur une sorte de compromis ; car il serait faux de prétendre que l'article 99 n'a rien apporté de nouveau.

En ce qui concerne les mesures de sûreté et de salubrité générales au sens de l'arrêté du 6 juillet 1867, rien n'était changé, bien entendu, au pouvoir du préfet de les prendre, pour son département, en vertu de ses pouvoirs propres. Mais il s'agit ici, comme le marque nettement le Nouveau Répertoire DALLOZ (1) : *non pas des règlements sur les mesures de police générales que le préfet peut faire pour tout son département, soit en vertu de lois générales telle que celle du 22 déc. 1789, soit en vertu de lois spéciales, telles que les lois sur la chasse, sur la pêche, sur les chemins de fer, sur le roulage, etc., mais de règlements sur des matières ressortissant par leur nature à la police municipale*. A cette première catégorie d'actes, où rentrent les mesures de police générales, l'article 99 va maintenant en ajouter une seconde, constituée par des mesures de tranquillité, de sûreté et de salubrité qui se caractériseront d'abord par un intérêt public et ensuite par une sphère d'application plus restreinte que le département et pouvant même se limiter au territoire d'une seule commune.

Surtout, il ne sera pas nécessaire que l'intérêt des mesures qui seront prises dans une ou plusieurs communes s'étende à toutes les communes du département. La circulaire ministérielle du 15 mai 1884 pour l'application de l'article 99 semblait exiger, au moins par l'exemple qu'elle citait, que la mesure prise par le préfet, bien que s'appliquant à une seule commune, intéressât les communes voisines (2). L'exemple cité est, en effet, celui

(1) Nouveau Répertoire de Droit Dalloz, V° Commune, n° 74.

(2) Bulletin Officiel du Ministère de l'Intérieur, 1884, circulaire n° 469 du 15 mai, p. 264.

d'une mare dont les émanations peuvent présenter un danger pour les habitants des localités voisines. Cette circulaire est inspirée d'une grande sagesse et sans doute d'un opportunisme politique de circonstance pour prévenir des excès de zèle regrettables dans le maniement de l'article 99 (1). Il fallait aller doucement mais nous pensons cependant que la loi, sans qu'il soit besoin d'infirmier ses intentions modérées, donne également au préfet le droit de prendre des mesures de police qu'exige même l'intérêt d'une seule commune, lorsque cet intérêt est un intérêt d'ordre, de salubrité et de sécurité publiques. L. MORGAND, dans sa 10^e édition, cite un arrêt du Conseil d'Etat du 19 juillet 1918 dans ce sens. (2) Il est dit dans un des considérants que le préfet tient de l'art. 99 *le droit de prendre lui-même, pour une seule commune, les mesures nécessaires au maintien de la salubrité, de la sécurité et de la tranquillité publiques*, après mise en demeure restée sans effet.

On pourrait penser, avec ce système, qu'il en est fait de l'indépendance traditionnelle du pouvoir de police des maires, malgré les affirmations solennelles du Ministre de l'Intérieur, au Sénat, citées tout à l'heure. Faut-il admettre encore qu'il existera des mesures *d'intérêt communal* ou d'un *intérêt purement local*, qu'il faudra ranger au nombre des attributions, appartenant en propre, sans doute, mais aussi sans partage, au pouvoir municipal. C'est dans ce sens qu'on a voulu interpréter un arrêt de la Cour de Cassation du 25 mars 1897 (3). Le Conseil d'Etat par un important arrêt du 29 juin 1928 (4) donne, nous semble-t-il, une réponse bien plus satisfaisante. Dans ses conclusions, M. le Commissaire du Gouvernement Latournerie rejetait le système que Ducrocq avait autrefois soutenu : *La seule extension que le Parlement ait consentie à cette époque au pouvoir réglementaire du préfet ne porte donc d'après nous, ni sur la nature ni sur l'objet de ce pouvoir, dont le préfet continue à n'être investi que pour assurer la protection de l'intérêt général, mais sur l'étendue des circonstances dans lesquelles il peut s'exercer*. Il poursuit peu après : — *Il suffit pour que le préfet ait compétence pour intervenir que cet intérêt soit général quant à sa nature alors même qu'il n'appelle que des mesures spéciales quant au territoire qu'elles doivent régir*. Sa conclusion paraît aboutir à cet équilibre si difficile à trouver et parfois même à concevoir : — *Sans doute la ligne de démarcation entre l'intérêt général et l'intérêt seulement communal, qui n'est pas tracée par la loi, peut être bien souvent, en fait, indiscernable. Et la corrélation qui de façon courante rapproche ces deux intérêts peut aller jusqu'à la confusion. Mais même si sur la plupart des points l'objet de la police générale et celui de la police municipale se recouvrent et s'identifient, ces polices ne s'en exercent pas moins au nom de principes différents et en vertu de prescriptions distinctes. L'art. 99 n'a pas ce sens que tout ce que le maire peut édicter dans sa commune, le préfet peut l'édicter dans son département, mais bien que ce que le préfet peut faire dans son département, il peut le faire dans une seule commune au cas où la carence du maire, dans ses attributions parallèles, exige son intervention dans un ressort même strictement communal*.

C'est aussi pourquoi nous hésitons à suivre, à ce sujet, les auteurs qui soutiennent que la loi de 1884 permet de considérer que désormais la tranquillité, la salubrité et la sécurité constituent un domaine commun à l'action

(1) G. LE BRETON considère dans sa thèse que la circulaire du 15 mai 1884 donne l'interprétation exacte de l'art. 99 (*Du pouvoir réglementaire des préfets*, thèse, Caen, 1900).

(2) MORGAND, *La loi municipale*, 10^e éd. 1923, note 3 sous le n° 1124.

(3) Crim. 25 mars 1897, D.P. 98, I, 64. V. notamment *Répertoire Pratique Dalloz*, V° Commune, n° 931.

(4) Cons. Et. 29 juin 1928, D.P. 1929, 3, 3.

du préfet et du maire (1). Nous inclinons à penser, au contraire, que les autorités gouvernementales après avoir souhaité des assouplissements au système rigoureux consacré sous l'empire de la législation de 1837, peut-être, comme on l'a dit, pour prix du rachat de l'élection des maires par les conseils municipaux, se sont par la suite prudemment gardées de porter atteinte aux principes sur lesquels il reposait. Seules les matières qui se coloreront d'un intérêt public suffisant pourront justifier l'intervention préfectorale. Les autres en seront exclues et pour elles le maire conservera l'initiative absolue dans l'exercice du pouvoir réglementaire. Rappelant la condition de la mise en demeure édictée alors par le dernier paragraphe de l'art. 99, la circulaire du 15 mai 1884, ajoute : *Vous ne perdrez pas de vue, Monsieur le Préfet, cette condition. Le législateur l'a édictée par un vif désir de restreindre le moins possible les attributions de l'autorité municipale.*

M. P.-H. TEITGEN a peut-être raison lorsqu'il affirme l'impossibilité de distinction d'un intérêt de salubrité, de sécurité ou de tranquillité publique, d'un intérêt communal, purement local et par là même, par conséquent, l'application sans limite de l'art. 99. Nous répugnons un peu pourtant à cette affirmation théorique qui fera échec aux possibilités d'une application souple de l'art. 99, en faisant jouer précisément le critère d'intérêt public. Car suivant ce que l'on mettra dans ce critère, l'art. 99 sera d'application générale ou limitée. De même qu'il est admis par M. BERTHELEMY (2) qu'il existe des matières dont la réglementation n'intéresse que la commune, pourquoi ne pas admettre que, parmi celles-ci, il peut justement en exister ne présentant qu'un intérêt local, subtilement différent si l'on veut, de l'intérêt public, condition de l'application de l'art. 99. Au fond l'application de cet art. 99 à une ou plusieurs communes sera beaucoup plus fonction de l'intelligence administrative du préfet que de la référence à un intérêt formel et rigoureux, impossible à définir clairement.

*
**

SOUS-SECTION II

EXAMEN CRITIQUE ET CONCLUSION

Au terme de ces développements, ce qu'il faut affirmer cependant, c'est que les grands principes sont saufs, bien que la discussion nous ait conduit parfois à évoluer dans des zones fortement ombrées, où tout repose sur des nuances imperceptibles.

Lorsque nous nous sommes posé la question de la nature de la police municipale, nous avons été amené à constater qu'elle avait été conçue comme une attribution propre du pouvoir municipal. Les solutions positives de la loi ne laissent aucun doute à ce sujet. Cependant si le législateur, dès 1790, avait confirmé ce qu'enseignaient les auteurs, il s'était, à bon droit, préoccupé d'organiser la « surveillance » de l'exercice de ce pouvoir de

(1) Ainsi par exemple MORGAND dans sa 6^e édition, 1902, n° 1121.

P.-H. TEITGEN n'admet pas qu'il soit possible de distinguer les matières qui justifieraient l'application de l'art. 99 de celles qui en seraient exclues. *La police municipale*, thèse Nancy, 1934, p. 202 et s. — F. MOREAU avait déjà adopté la même position. *Le règlement administratif*. 1902, p. 416 et s.

F. ALQUIER dans sa thèse, *Le pouvoir de substitution du préfet au maire*, Toulouse 1906, reprend l'opinion de DUCROCQ sur l'étendue du pouvoir du préfet dans l'application de l'art. 99, p. 85 et 86.

Le Répertoire Pratique Dalloz paraît, par contre, confirmer le système basé sur les travaux préparatoires de la loi, V^e commune, n° 931.

(2) BERTHÉLÉMY, *Traité élémentaire de Droit administratif*, 3^e éd. 1905, p. 205.

police. L'art. 99 après l'art. 95 (1) n'a pas d'autre but que de préciser les modalités d'action d'un des attributs de cette « surveillance » : le pouvoir de substitution. Et s'il est vrai, dans un sens, de considérer qu'il a restreint l'indépendance d'exercice du pouvoir de police municipale, il est aussi, par le fait même de son existence, la preuve que le maire n'est pas hiérarchiquement subordonné au préfet. De fait en cette matière la responsabilité des actes accomplis par le maire incombe à la commune.

Pourquoi, enfin, fut-il si difficile de voir se former sur l'art. 99 une opinion commune. Car il y a bien, tout de même, des différences entre le système de Ducrocq qui veut donner au préfet le pouvoir particulier et supplémentaire de faire des règlements municipaux et celui dont on affirme qu'il ne conduit qu'à des règlements préfectoraux. On ne peut pas, à ce sujet, ne pas être vivement frappé par l'absence, chez tous ceux qui se sont adonnés à l'étude de l'organisation municipale, de toute argumentation à partir de la tutelle administrative. Nous sommes persuadé qu'elle aurait aidé à la découverte d'idées directrices qui paraissent avoir fait souvent défaut. Nous allons essayer en quelques propositions de montrer comment la notion de tutelle aurait pu intervenir utilement :

— C'est l'Etat souverain (2) dans l'ordre juridique qui attribue la personnalité de droit public aux collectivités qui lui paraissent se manifester avec suffisamment de force. On dit alors que l'Etat fait de la décentralisation.

— La caractéristique de la décentralisation est la reconnaissance de l'indépendance de l'autorité décentralisée. Cette indépendance n'aura de sens que si les concessions de l'Etat portent sur le pouvoir réglementaire (3).

— L'indépendance attribuée aux personnes de droit public n'est pas exclusive d'un droit de contrôle de l'Etat. La commune comme d'ailleurs le département, en devenant des personnes, ne cessent pas d'être des subdivisions de l'Etat.

Or, que s'est-il passé ? Le législateur, porté par le courant d'opinion qui voyait l'existence des communes comme une exigence du droit naturel, les a placées à la base de l'organisation administrative. Mais avec raison, il n'a pas oublié qu'il devait, pour la sauvegarde de ses intérêts, organiser une surveillance des actes dont l'accomplissement lui échappait désormais. La tutelle répond donc à des préoccupations supérieures qui vont lui donner une marque noble. S'il faut user d'une définition, nous emprunterons celle de Maspétol et Laroque qui voient dans la tutelle *l'ensemble des pouvoirs limités accordés par la loi à une autorité supérieure sur les agents décentralisés et sur leurs actes dans un but de protection de l'intérêt général* (4).

Ne nous battons pas à nouveau sur le mot général, mais retenons plus utilement que la tutelle n'est ni l'instrument du supérieur hiérarchique ni une arme donnée à l'autorité supérieure pour pénétrer systématiquement

(1) Loi du 5 avril 1884, art. 95 — (texte actuel) : *Les arrêtés pris par le maire sont immédiatement adressés au sous-préfet ou, dans l'arrondissement du chef-lieu du département au préfet.*

Le préfet peut les annuler ou en suspendre l'exécution. Ceux de ces arrêtés qui portent règlement permanent ne sont exécutoires qu'un mois après la remise de l'ampliation constatée par les récépissés délivrés par le sous-préfet ou le préfet.

En cas d'urgence, le sous-préfet ou le préfet peut en autoriser l'exécution immédiate (Art. 47, D.L. 5 nov. 1926).

(2) Dans la Constitution de 1946 la souveraineté nationale appartient au peuple français qui l'exerce, en matière constitutionnelle, par le vote de ses représentants et par le référendum et, en toutes autres matières, par ses députés à l'Assemblée nationale, élus au suffrage universel, égal, direct et secret (art. 3 de la Constitution). V. aussi MASPÉTIOL ET LAROQUE. La tutelle administrative, 1930, p. 36 et s.

(3) V.F. MOREAU, op. cit. p. 24.

(4) MASPÉTIOL ET LAROQUE, op. cit., p. 10 ; voir également DUEZ ET DEBEYRE, op. cit. p. 69, n° 120.

et intimement la vie locale; elle n'est pas le bon plaisir du supérieur qui devra toujours prendre garde d'asseoir son exercice sur un intérêt général ou un intérêt public suffisant.

Ces considérations, si elles étaient intervenues plus vivement dans les discussions sur l'organisation du pouvoir municipal, étaient-elles de nature, au moins, à assouplir certaines positions ? Nous le pensons sincèrement. Souvent elles auraient constitué le grain de sable qui aurait bloqué le raisonnement apparemment le plus logique et nous avons en vue notamment celui développé par DUCROCQ. En effet, pour persister dans son affirmation que l'art. 99 permettait désormais au préfet de faire, à défaut de maire, un règlement municipal sur des matières municipales, il aurait bien fallu qu'il sortit du cadre de la tutelle. Sinon en posant un principe aussi absolu DUCROCQ admettait, par là même, l'exercice sans limites des pouvoirs de tutelle, ce qui nous paraît excessif. Nous nous rappelons que la question n'avait pu se poser avant, puisque aucun texte analogue à celui de l'art. 99 n'existait dans la loi du 18 juillet 1837 et que les attributs de la tutelle sont seuls ceux fixés par la loi. Avant 1884 c'était l'art. 11 de la loi du 18 juillet 1837 qui l'organisait (1).

Il n'est pas, il faut bien l'avouer, jusqu'à la querelle sur l'étendue du pouvoir de substitution de l'art. 99 qui n'ait pu recevoir une réponse satisfaisante par le jeu de la tutelle. Il eût été inutile de rechercher des positions catégoriques. En effet, l'art. 99 n'opère que dans le cadre de la tutelle, ce qui revient à dire que seuls seront touchés les actes qui en justifieront l'exercice. Ce pourra être la totalité, c'est possible, mais ce résultat sera obtenu autrement que par l'application d'une sorte de règle mathématique. Il pourra aussi en être différemment sans que la signification de l'art. 99 soit bouleversée. Car enfin, s'il est bien, studieusement, de se pencher sur des textes pour leur faire rendre « leur » vérité, *in abstracto*, il serait naïf de penser que la vie administrative qu'ils régissent sera à son tour sans influence sur eux. Or personne ne peut contester que la tutelle administrative est fréquemment maniée par des préoccupations politiques. Nous pensons que cette indication doit ouvrir des horizons suffisants pour l'intelligence de l'art. 99 après ce qui vient d'en être dit. C'est pourquoi nous n'avons pas hésité à avouer notre répugnance aux réponses que l'on s'efforçait de donner à ce problème « en théorie ».

Enfin il faut convenir que l'affirmation des auteurs que les règlements faits en application de l'art. 99 sont des règlements préfectoraux engageant la responsabilité de l'Etat, paraît mieux cadrer avec le système de la tutelle. On est fondé à y rechercher la confirmation que, bien que statuant sur une matière municipale, le préfet n'est intervenu qu'en raison d'un intérêt public affirmé.

A la vérité, cependant, cette question de la nature des règlements pris en application de l'art. 99 est controversée. Si le Répertoire Pratique Dalloz est affirmatif, il ne cite pas autrement, si ce n'est par une référence à F. MOREAU, les raisons de son choix (2). Le Juris-Classeur administratif se prononce dans le même sens (3). Le Conseil d'Etat, quant à lui, parle d'arrêtés de police municipale dans deux arrêts fort connus (maire de Nérès

(1) L. du 18 juillet 1837, art. 11, p. 3 et 4 : — *Les arrêtés pris par le maire sont immédiatement adressés au sous-préfet. Le préfet peut les annuler ou en suspendre l'exécution.*

Ceux de ces arrêtés qui portent règlement permanent ne seront exécutoires qu'un mois après la remise de l'ampliation constatée par les récépissés donnés par le sous-préfet.

(2) *Répertoire Pratique Dalloz*, V^e commune, n^o 936. A la même époque BOUFFET ET PÉRIER dans leur *Traité du département*, 1893, qualifient ces arrêtés d'arrêtés municipaux, (n^o 308), *Nouveau Répertoire de Droit Dalloz*, V^e Commune, n^o 9 in fine.

(3) *Juris-Classeur administratif*, fasc. 200, n^o 60.

les Bains, affaire du drapeau (1). Il ne semble pas tout de même qu'il faille attacher à l'emploi de cette terminologie par la Haute Assemblée, le sens de la reconnaissance d'une prééminence du caractère municipal des arrêtés pris en exécution de l'art. 99. Dans ce cas en serait-il ainsi également lorsque la réglementation interviendrait pour toutes les communes du département ? On a peine à le croire, du moins si l'on considère que la question de responsabilité est liée à la nature des arrêtés. Cela nous conduira à faire des observations sur la mauvaise rédaction, à notre sens, de l'art. 99. Mais la poursuite, ici même, de l'examen de ce problème de responsabilité nous entraînerait trop loin.

Aujourd'hui il ne paraît pas que la portée d'application de ces dispositions nouvelles de la loi de 1884 soulève des débats aussi passionnés. C'est sans doute un hommage à rendre au tact et à la sagesse politique des représentants du pouvoir central. Ce qui est certain c'est que peu de conflits ont justifié, dans ces dernières années, l'intervention des tribunaux.

Pourtant ce n'est pas que la rédaction de l'art. 99 soit parfaite et nous lui faisons, pour notre part, une critique. Nous sommes bien d'accord en effet, pour affirmer que cet article a pour seul objet d'instituer au profit du préfet le pouvoir de substitution d'action. Il n'a pas à traiter du pouvoir du préfet en dehors du cadre de la tutelle. C'est pourquoi nous regrettons que le législateur ait invoqué dans un même article le droit pour le préfet de statuer pour le département tout entier ou seulement pour quelques communes. Les deux cas ne sont pas comparables. Nous voudrions le démontrer en quelques lignes.

Lorsque le préfet prend un arrêté applicable dans tout le département, c'est en considération d'un intérêt général. Ce faisant, il peut bien statuer sur une matière encore dans les attributions de police municipale, mais il statue déjà, pourrions-nous écrire, sur une matière qui monte à la vie départementale. Il intervient alors en vertu de pouvoirs propres et non plus en vertu du pouvoir qui peut lui être conféré par un texte sur la tutelle. Ces pouvoirs existent indépendamment d'elle, c'est incontestable car que deviendraient-ils au cas contraire, lorsque la nécessité d'un règlement se ferait sentir en dehors des matières qui peuvent être atteintes par le pouvoir municipal et donc par la tutelle. Entre les polices spéciales dont beaucoup appartiennent au préfet, et les pouvoirs tirés de l'art. 99 existerait un trou qui ne serait pas comblé (2). Nous reviendrons plus longuement sur cette question dans un prochain chapitre lorsque nous examinerons précisément la qualité d'autorité de police générale du préfet.

Ce qu'il faut marquer pour l'instant, c'est l'incorrection de rédaction de l'art. 99 qui ne va pas manquer de conduire à rattacher à ses disposi-

(1) Cons. d'Et. 7 juin 1902, maire de Nérès-les-Bains, Rec. p. 275 ; Cons. d'Et. 10 août 1917, BALDY, Rec. p. 636. Dans cette seconde affaire (*affaire du drapeau*) il s'agissait de savoir si l'interdiction par arrêté préfectoral pris sur la base de l'art. 99 de la loi de 1884, de l'exhibition sur la voie publique d'insignes et emblèmes associés aux couleurs nationales, sans restriction ni exception, était entachée d'exercice de pouvoir.

Dans ses conclusions, le Commissaire du Gouvernement CORNEILLE après avoir indiqué que les arrêtés en cause n'avaient aucunement l'intention de faire une réglementation du drapeau ou de l'emploi des couleurs nationales poursuit : *Mais ce n'est pas ainsi qu'il faut interpréter le sens et la portée des arrêtés attaqués ; ce sont et ce ne peuvent être que des arrêtés de police municipale, pris par les préfets, en vertu de l'art. 99 de la loi du 5 avril 1884, pour toutes les communes de leurs départements respectifs...*

V. également à ce sujet A. FAURE : *Principes généraux de la responsabilité communale en dehors du contrat*. Publications administratives 1954, p. 97 et 98.

(2) Le J.C. administratif remarque : *Cette référence à l'art 99 est insuffisante pour rendre compte de la compétence du préfet. La preuve éclate, si l'on considère certaines interventions effectuées par cette autorité, et qui furent légitimées par le Conseil d'Etat, bien qu'il n'ait pas été question d'affaires municipales* (fasc. 200, n° 54). Il cite notamment comme exemple le contrôle du fonctionnement des associations syndicales, la police de l'arrosage des terrains du département : n° 55 et s.

tions le pouvoir réglementaire du préfet (1). Elle a eu pour effet de masquer cette vérité que ce dernier eût existé tout de même sans communes, sans maires, sans matières municipales et sans tutelle, c'est-à-dire sans ce support qu'on veut lui donner.

F. MOREAU (2), argumentant à partir du texte de l'art. 99 pour combattre la thèse qui voulait limiter le pouvoir d'intervention du préfet aux intérêts généraux pour l'ensemble des hypothèses qui y sont visées, s'étonne : *Fallait-il un texte pour déclarer que les droits des autorités municipales qui ne dépassent pas le cercle des intérêts communaux n'empêchent pas l'Etat de régler les intérêts généraux ?* L'observation est pertinente sans doute ; mais alors quel est cet intérêt municipal, local, qui, tout en conservant de façon prédominante ce caractère, va nécessiter un règlement pour toutes les communes du département ? On le voit, il est difficile de ne pas tourner en rond. Pour en sortir, il faudrait extraire de l'art. 99 les dispositions qui se réfèrent au pouvoir réglementaire pour le département, tout entier ou s'orienter vers une rédaction sans ambiguïté.

Mais il nous apparaît qu'il serait indispensable de traduire l'idée qu'en complément de ses pouvoirs propres auxquels se rattache la faculté de réglementer, pour l'ensemble du département, le préfet dispose, dans le cadre d'exercice de la tutelle, du pouvoir de substitution pour pourvoir aux intérêts d'une ou plusieurs communes lorsqu'ils seront délaissés par les autorités qui en ont la garde.

*
**

Nous avons jusqu'à présent beaucoup plus parlé de police municipale en général et du pouvoir de substitution de l'art. 99, que de police de la sécurité en particulier. C'est en vérité parce que la police de la sécurité n'est qu'un des aspects de la police municipale. Ce que nous avons dit de cette dernière sera valable donc, *mutatis mutandis*, pour la police de la sécurité.

On ne peut pas, par ailleurs, lorsqu'on examine la nature de la police municipale, ne pas traiter du pouvoir de substitution de l'art. 99. C'est, en effet, à l'occasion du vote de cet article de la loi que se sont le plus complètement et le plus sévèrement affrontées les idées et les conceptions qui avaient cours à l'époque sur les problèmes de droit communal.

Quels sont maintenant les éléments de solution qu'il est possible de dégager des discussions qui précèdent et à partir desquelles nous pouvons construire une conclusion ? Nous les précisons ci-après :

- 1° Un ordre social, à la fin du XIX^e siècle, qui n'est pas encore troublé par les progrès de la science et favorable à la localisation de certains problèmes administratifs dans le cadre de la commune ;
- 2° Un très fort mouvement d'idées qui s'exerce dans le sens d'une confirmation et d'un renforcement des libertés locales ;
- 3° Un pouvoir municipal dont on affirme que les attributions sont déterminées par des règles de droit naturel que la loi doit respecter, et au nombre desquelles figure le pouvoir de police administrative ; c'est-à-dire le maintien de la sécurité, de la tranquillité et de la salubrité publiques ;
- 4° La reconnaissance d'une aptitude préférentielle de la police municipale pour le règlement des problèmes se rapportant à l'ordre public, et donc à la sécurité.

En effet, d'une part, malgré les précisions que la jurisprudence avait

(1) La jurisprudence n'a pas manqué de le faire. V. *Juris-Classeur administratif*, fasc. 200, n° 47 et s. Egalement M. LEROY (M) dans sa thèse : *Le concours des polices générales et des polices spéciales*, Lille, 1938, ne fonde pas autrement que sur l'article 99 de la loi du 5 avril 1884 le pouvoir de police générale des préfets, p. 8.

cru devoir apporter, notamment dans son arrêt du 6 juillet 1867 (1), les mesures de sûreté générale de la compétence propre du préfet s'entendaient dans un sens assez restrictif. Cela apparaîtra mieux, par voie de conséquence, lorsque nous détaillerons, pour en suivre l'évolution, les objets de la police municipale au moment du vote de la loi.

D'autre part, et c'est le sens qu'il faut retenir de toutes les discussions sur l'art. 99, l'action des autorités de tutelle ne peut être que subsidiaire à l'exercice de la police municipale pour le maintien de l'ordre public. Et encore, de combien de soins le pouvoir de police municipale ne fut-il pas entouré pour qu'il fût possible de lui conserver au maximum son indépendance !

Il faut tenir compte de l'ensemble de ces éléments, qui se complètent les uns les autres et qui agissent les uns sur les autres, pour comprendre et conclure que la police de la sécurité avait principalement sa place dans la police municipale. C'est de cette police vraiment qu'on attendait l'action la plus efficace et la plus utile, qu'il s'agisse de garantir la sécurité, dans le sens où nous l'entendons, ou la salubrité et la tranquillité publiques.

(1) V. *supra*. p. 37.

CHAPITRE IV

LA POLICE MUNICIPALE DE LA SECURITE A PROGRESSIVEMENT ETE VIDEE DE SES OBJETS

SECTION I

LES OBJETS DE LA POLICE MUNICIPALE ONT EUX-MEMES DIMINUE

Nous avons essayé au cours du chapitre précédent de dégager les solutions de la loi, disons même, si un tel sujet nous permet une image, la règle du jeu instituée par les textes.

Si les préoccupations des autorités gouvernementales, pour ne pas perdre le contact avec l'ordre local, se sont affirmées, c'est tout de même dans le cadre d'une organisation qui fait encore la part belle aux collectivités décentralisées que sont les communes.

A la fin du XIX^e siècle, le brassage des individus, violent, sans répit, irrespectueux des habitudes et des traditions, inévitable conséquence des caractéristiques de la vie moderne, n'a pas encore produit ses effets. Nous l'avons dit plus haut, nous le répétons parce que c'est capital, l'ordre local revêt une importance de fait d'autant plus grande que les moyens pour le maintenir doivent être surtout organisés de l'intérieur plutôt que de l'extérieur. Les solutions qu'appelle le maintien de la sécurité, de la tranquillité, de la salubrité publiques sont principalement fonction de l'attention qui leur est portée d'abord dans ce cadre territorial restreint. Cela est conforme aux idées de l'époque, cela est nécessaire et allait conduire à l'élaboration des deux règles suivantes :

— La police administrative générale s'exerce valablement dans le cadre territorial de la commune ;

— Son exercice, pour toutes les matières ressortissant de la police municipale ou rurale, est confié à des autorités non subordonnées et indépendantes.

Il ne faut pas s'étonner, par conséquent si, pour ses débuts, la police municipale englobe des attributions nombreuses. Le rôle qu'on lui assigne est vraiment de premier plan. C'est l'art. 97, dont la rédaction n'a pas changé depuis 1884 et que nous avons déjà cité en partie, qui détaille son objet ; nous le donnons ci-dessous *in extenso* (1). Cet objet n'est pas différent, bien

(1) L. du 5 avril 1884 - art. 97 :

La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques.

Elle comprend notamment :

1° *Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques : ce qui comprend le nettoiement, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou aux autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute, ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles.*

2° *Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits et rassemblement nocturnes qui troublent le repos des habitants, et tous actes de nature à compromettre la tranquillité spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;*

3° *Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;*

4° *Le mode de transport des personnes décédées, les inhumations et exhumations, le maintien du bon ordre et de la décence dans les cimetières, sans qu'il soit permis*

entendu, de celui de la police générale aux mains des préfets puisque la police municipale n'est pas autre chose que la police générale ramenée à l'échelle de la commune. Mais le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques ne sont que des indications générales. Ce qui est important c'est d'essayer de déterminer ce qu'ils recouvrent vraiment ; quel est, en d'autres termes, le lot de la police municipale ?

La seule lecture du texte de l'art. 97 peut, nous semble-t-il, donner une réponse suffisante. L'énumération qu'il entreprend et qui n'est pas limitative nous fait entrevoir toute l'abondance des matières sur lesquelles peut s'exercer la police municipale. Sans doute comme le Conseil d'Etat vient de le rappeler récemment (1), le maire ne peut prendre des mesures de police que dans l'intérêt de sa commune ; il n'y a là rien que de normal.

En 1884, les obligations et les droits du maire pourront s'étendre de la taxation du pain et de la viande (2) à toutes les mesures ayant trait à l'hygiène et à la santé publiques, à celles que pourront appeler les édifices menaçant ruine, les aliénés, etc. Le législateur paraît escompter que sa vigilance sera de tous les instants. N'est-ce pas d'ailleurs ce que des auteurs et des hommes politiques comme Henrion de Pansey, Vivien, Lenoel, pour ne citer qu'eux, lui avaient promis. Effectivement, il fera la plus grande confiance au pouvoir municipal qu'il se gardera de troubler, pendant quelque temps au moins, par ses interventions.

A ce moment-là, on peut dire vraiment que la police générale, et principalement au sein de la police générale, la police municipale, domine par rapport aux polices spéciales. Cette prédominance si marquée n'aura qu'un temps, nous le verrons plus attentivement plus loin.

Bientôt les problèmes relatifs à la *salubrité* motiveront la loi du 15 février 1902, modifiée par le décret-loi du 30 octobre 1935, qui viendra décharger les maires d'une partie des attributions que les lois de 1884 et 1898 leur donnaient en termes généraux. En 1898 les édifices menaçant ruine avaient déjà retenu l'attention du législateur qui avait précisé les droits du maire pour les renforcer. La *tranquillité publique* motivera, à son tour, des mesures appropriées.

L'évolution allait être telle que, des trois éléments sur lesquels on s'accorde à faire reposer l'ordre public, deux sûrement allaient se voir assurer, pour leur part, la plus importante, dans le cadre de dispositions législatives spéciales. Le pouvoir de police municipale ne pouvait que s'en ressentir.

C'est d'abord la loi de 1902, modifiée en 1935, que nous venons de citer qui fait passer sur la tête du préfet la charge d'établir le règlement sanitaire applicable à toutes les communes du département. Cette réforme ne fait

d'établir des distinctions ou des prescriptions particulières à raison des croyances ou du culte du défunt ou des circonstances qui ont accompagné sa mort ;

5° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure, et sur la salubrité des comestibles exposés en vente ;

6° Le soin de prévenir, par des précautions convenables et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les incendies, les inondations, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties en provoquant, s'il y a lieu, l'intervention de l'administration supérieure ;

7° Le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les aliénés dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés ;

8° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces.

L'art. 2 de la loi du 21 juin 1898 détermine de façon semblable le domaine de la police rurale.

(1) Conseil d'Etat, 29 juillet 1950, Fédération nationale des Syndicats de grossistes, demi-grossistes, commissionnaires et importateurs en produits laitiers et avicoles, Rec. p. 482.

(2) L. du 5 avril 1884, art. 97, 5° et L. des 19-22 juillet 1791 relative à l'organisation d'une police municipale et correctionnelle, titre 1^{er}, art. 30. Une ordonnance du 30 juin 1945 semble avoir retiré tout pouvoir au maire, bien que la loi des 19-22 juillet 1791 ne paraisse pas avoir été abrogée.

pas obstacle au droit du maire de prendre, après avis du conseil municipal tous arrêtés ayant pour objet telles mesures complémentaires particulières qu'il jugera utiles dans sa commune. Ses droits seront cependant assez limités, ainsi que le Conseil d'Etat a eu l'occasion de le souligner (1).

D'autre part, le maintien de la tranquillité publique, par le décret-loi du 30 octobre 1935 d'abord, ensuite par la loi du 23 avril 1941 allait se garantir contre les défaillances possibles de l'autorité municipale. Le décret-loi du 30 octobre 1935 ajoute un troisième paragraphe à l'art. 99 (2) de la loi de 1884 qui permet au préfet de se substituer complètement au maire pour assurer l'ordre public, entendu dans le sens de tranquillité publique, si cet ordre public est menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes. Quelques années plus tard la loi de 1941 allait procéder à l'étatisation du personnel de la police municipale dans toutes les communes de 10.000 habitants et plus et enlever au maire, pour les confier au préfet, les pouvoirs de police qui lui étaient conférés par les paragraphes 2 et 3 de l'art. 97 (3).

N'est-il pas vrai de dire enfin, pour montrer combien certains problèmes ont pu sortir de l'ordre local, qu'au maintien de la tranquillité et de la salubrité publiques correspond le Ministère de l'Intérieur et le Ministère de la Santé publique.

SECTION II

LES OBJETS DE LA POLICE MUNICIPALE DE LA SECURITE ONT ETE LARGEMENT ABSORBES PAR DES POLICES SPECIALES

En présence de cette évolution que nous venons de souligner d'un trait, qu'allait-il advenir de la *sécurité*, cet autre élément de l'ordre public, visé par le 6^e paragraphe de l'art. 97 ? L'ensemble des problèmes, que ne peut manquer de soulever son maintien, va-t-il continuer à s'inscrire essentiellement dans la police municipale, ou bien certains d'entre eux vont-ils justifier de nouvelles interventions législatives qui en préciseront le traitement ?

La distinction que nous avons faite entre la prévention proprement dite et l'organisation des secours va nous permettre de répondre. Cette distinction n'est-elle pas d'ailleurs écrite en toutes lettres dans la loi elle-même : « Le soin de prévenir... et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires » (art. 99, 6^e) ?

SOUS-SECTION I

LA PREVENTION

L'étude historique a mis en lumière comment le législateur de 1884 avait été amené à reconnaître l'importance de la police municipale : d'où l'art. 97 avec sa formule générale et sa longue énumération.

(1) De même le Conseil d'Etat considère que *la lutte contre les fléaux sociaux tels que la tuberculose déborde le plan de la police municipale*. Cons. d'Et. 17 oct. 1952, Synd. climatique de Briançon, Rec. p. 445.

(2) L. du 5 avril 1884 art. 99, 3^e alinéa : *Quand le maintien de l'ordre public sera menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes, le préfet pourra, par un arrêt motivé, se substituer aux maires intéressés pour exercer les pouvoirs de police prévus aux alinéas 2 et 3 de l'art. 97.*

(3) Les dispositions de l'art. 105 de la Constitution du 27 octobre 1946, doivent conduire, dans l'hypothèse où le personnel de police est étatisé, à rendre au maire la plénitude du pouvoir de police, autrefois partagé avec le préfet. Des instructions pour leur application ont bien été données, dès 1946, par la Direction générale de la Sûreté nationale du Ministère de l'Intérieur, mais il demeure que le maire ne dispose plus, en vertu de la loi de 1941, d'aucun pouvoir sur le personnel qui demeure recruté et administré par l'Etat.

L'évolution postérieure à 1884 n'a pas été plus favorable à la police de la sécurité qu'elle ne l'a été au maintien des attributions de la police municipale en matière de salubrité et de tranquillité publiques : si bien que nous serons conduit à proposer une révision des idées traditionnelles se rapportant à la police municipale.

C'est cependant, nous allons l'examiner, le seul pouvoir de réglementation dans un but de prévention qui allait être atteint.

* *

Des deux éléments de la police de la sécurité que constituent la prévention et la réparation, c'est le premier qui a eu la faveur du législateur de 1884. L'adage *Mieux vaut prévenir que guérir*, pourrait servir d'explication ; cette explication serait incomplète si on n'ajoutait qu'il était aussi apparu, à l'époque, qu'il était plus facile parfois de prévenir que de guérir. Cela n'était pas sans raisons, nous savons pourquoi. Ce souci de ne pas limiter les pouvoirs du maire dans l'exercice du droit de réglementation a motivé une intervention opportune de M. Peulevey à la séance de la Chambre du 26 février 1883, lors de la discussion du premier projet de loi : *Messieurs, je propose à la Chambre deux modifications, dans la rédaction de l'art. 78.*

Vous pouvez, en effet, Messieurs, remarquer que la rédaction qui commence par ces mots : « la police municipale comprend... 1°, 2°, etc., semble indiquer une limitation des droits de police et je voudrais qu'avant de passer à l'énumération on proclamât une sorte de principe de droit et je propose de commencer ainsi cet article :

La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques. Elle comprend notamment... Alors il n'y a plus de limitation dans le droit de réglementation pour assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques. » (1)

Cette réglementation pour « prévenir » c'était vraiment ce qu'on attendait du maire. Cette fois-ci encore, il faut le reconnaître, il devra vite compter, cependant, avec la multiplication des polices spéciales, dont beaucoup ne lui appartiennent pas. Nous en avons déjà cité dans le cours du premier chapitre sans vouloir être complet. Il en est qui autorisent tout de même une certaine action de la police générale pour combler leurs insuffisances s'il s'en manifeste, tandis que d'autres pourront se prévaloir d'un monopole d'action.

Au rang des premières, il faut certainement citer *la police de la circulation*, réglée par le décret du 10 juillet 1954, dont un article, l'article 225, permet, expressément, une action complémentaire du maire (2).

En ce qui concerne *la police des incendies*, ou plus exactement, les polices qui organisent la prévention en considération de la particularité de certains risques d'incendie, il faut, semble-t-il, faire une distinction. Il est, en effet, au moins deux polices spéciales en cette matière qui nous paraissent pour le moins très largement absorber le pouvoir réglementaire. Il s'agit de la police relative à la protection contre les risques d'incendie

(1) J.O., débats, 27 février 1883, p. 389 et s. — Comparer avec les déclarations de BATBIE, p. 34, note 1.

(2) Décret du 10 juillet 1954, art. 225 : *Les dispositions du présent décret ne font pas obstacle au droit conféré par les lois et règlements aux préfets et aux maires de prescrire dans la limite de leurs pouvoirs et lorsque l'intérêt de la sécurité ou de l'ordre public l'exige, des mesures plus rigoureuses que celles édictées par le présent décret.*

et de panique dans les établissements recevant du public (1) et de la police organisant la prévention et la lutte contre les incendies de forêts : loi du 26 mars 1924 (2). Cette dernière loi attribue au préfet des pouvoirs réglementaires étendus tout en réservant, nous le verrons, les droits du maire de diriger les secours en cas d'incendie déclaré. A côté de cette organisation de la loi de 1924, un décret du 25 mars 1947 a prévu la création d'un corps de Sapeurs-pompiers forestiers pour assurer la défense du massif forestier des landes de Gascogne. En outre, deux décrets des 3 septembre 1949 (Ministère de l'Intérieur) et 29 novembre 1951 (Ministère de l'Agriculture) ont chargé un Inspecteur général de l'Administration en mission extraordinaire de la coordination de toutes les activités s'y rapportant (3).

Si au contraire, on considère les droits que tient le préfet des art. 9, 10, 12 de la loi du 21 juin 1898, on constate que la jurisprudence a formellement reconnu qu'ils ne portaient pas atteinte aux pouvoirs du maire (4). Les articles ci-dessus traitent des pouvoirs du préfet touchant à l'interdiction de certains matériaux pour la construction, les précautions à prendre pour allumer des feux dans les champs ou pour l'usage d'appareils mécaniques dans une exploitation agricole. Mais il est vrai aussi que si le maire peut prendre, en ces matières, des mesures plus rigoureuses que lui paraîtraient justifier les circonstances locales, son pouvoir réglementaire peut encore porter plus librement sur toutes les activités ou toutes les circonstances qui n'ont pas été expressément visées par le législateur. G. MONSARRAT donne à ce propos quelques exemples dans son ouvrage. (5) Notre comportement prend des aspects si divers parfois qu'il est bien difficile de tout prévoir et qu'il faut bien laisser au maire le soin de sanctionner ceux qui présentent un caractère dangereux (6).

Il est aussi, par contre, des polices spéciales qui prétendent à l'exclusivité ou bien auxquelles l'on reconnaît qu'elles constituent un ensemble

(1) Décret du 7 février 1941 ; Décret du 13 août 1954 — art. 10 : *Les établissements existants, conformes aux dispositions du décret du 7 février 1941, demeurent assujettis à la même réglementation, sous réserve des dispositions prévues à l'art. 9 ci-dessus.*

— Art. 12.

Certains établissements peuvent, en raison de leur disposition particulière, donner lieu à des prescriptions spéciales ou exceptionnelles ; de même, les mesures d'exception peuvent être imposées, selon les cas, pour assurer la sécurité du public, du personnel et du voisinage.

Ces mesures spéciales ou exceptionnelles peuvent viser soit un établissement déterminé, soit un type ou une catégorie d'établissements.

Elles sont prescrites par le maire après avis de la commission locale de sécurité. Toutefois, si l'effectif du public reçu dans l'établissement est supérieur à 5.000, les atténuations aux dispositions du règlement de sécurité, ne peuvent être accordées qu'après avis de la commission centrale de sécurité. Eventuellement, des mesures compensatrices peuvent être imposées.

— Art. 18 : *Le maire assure sous sa responsabilité et en ce qui le concerne, l'exécution des dispositions du présent décret.*

— Art. 19 : *Le préfet peut, en matière de sécurité et en ce qui le concerne, prendre des dispositions générales ou particulières applicables soit à toutes les communes du département ou à plusieurs d'entre elles, soit à une seule commune, soit à un établissement déterminé. Ce droit ne peut être exercé à l'égard d'une seule commune ou d'un seul établissement qu'après une mise en demeure adressée au maire et restée sans résultat. Cet article ne fait donc que rappeler les dispositions de l'art. 99 de la loi de 1884. Il faut noter cependant, ce qui nous paraît essentiel, que l'art. 12 (art. 280 dans le décret de 1941) qui sauvegarde les droits du maire, les conditionne à l'existence de circonstances particulières qui, en fait, doivent en restreindre notablement la portée.*

(2) L. du 26 mars 1924 ; décret du 20 août 1924 portant R.A.P. pour l'application de la loi du 26 mars 1924 ;

(3) Deux décrets ont été pris le 17 août 1953 (J.O. 21 août 1953) portant classement dans les départements de Seine-et-Oise et Seine-et-Marne des forêts particulièrement exposées aux incendies.

On consultera avec profit le rapport sur la protection et la lutte contre les incendies de forêts paru dans la revue *Protection Civile*, N° 4, juin-juillet 1953.

(4) On peut utilement consulter à ce sujet L. MORGAND, op. cit. 11^e éd. n° 1149 et s. et G. MONSARRAT, op. cit. n° 1114 et s.

(5) G. MONSARRAT, op. cit. n° 1126, note 1.

(6) Le Code pénal prévoit, outre l'application de l'art. 471-15° à ceux qui contrevennent aux règlements légalement faits par l'administration, des peines variées pouvant aller jusqu'à la peine de mort, art. 483-4°, 320 bis, 434 C.P.

de règles suffisant pour assurer l'ordre public et donc la sécurité « dans les limites du domaine matériel qui leur est attribué », ainsi que s'exprime P.H. TEITGEN. (1)

Si l'on fait une exception pour les véhicules régis par la police de la circulation routière, comme nous l'avons indiqué, on peut affirmer que la réglementation dans un but de sécurité de l'utilisation de tous les autres engins de transport échappe en principe au maire. Peu importe d'ailleurs qu'il s'agisse de circulation aérienne ou fluviale, de la police des chemins de fer, des gares, ou des ports maritimes.

Les lois des 15 juillet 1845 sur la *police des chemins de fer* et 31 juillet 1913, relative aux voies ferrées d'intérêt local, avaient conduit la jurisprudence à cette interprétation, tandis que le décret du 11 novembre 1917 confiait au préfet la police des gares et de leurs dépendances accessibles au public (2). Le décret du 22 mars 1942 portant règlement d'administration publique sur la police, la sûreté et l'exploitation des voies ferrées d'intérêt général et local confirme les solutions antérieures.

Les ports maritimes font suite aux gares et à leurs dépendances. On sait, en effet, que la direction et la police d'un port sont organisées de façon originale. Là encore ce sont les officiers chargés de la police du port qui devront, dans le cadre des attributions qui leur sont données par le décret du 27 février 1938, veiller au maintien de la sécurité (3). Ils s'assureront, entre autres choses, de l'exécution des mesures prescrites à l'occasion du chargement et déchargement des matières dangereuses, principalement lorsqu'il s'agit d'explosifs ou d'hydrocarbures (4).

Il faut citer également, à côté de la police des ports maritimes, la *police des cours d'eau non navigables et non flottables et des fleuves et rivières navigables*. Dans le premier cas, le maire est placé sous l'autorité du préfet quant aux mesures nécessaires pour la police de ces cours d'eau (5).

C'est aussi le préfet qui est chargé de faire procéder au curage suivant les usages ou anciens règlements (6).

C'est encore le préfet qui est chargé, par la loi (7), de la surveillance et de la conservation des fleuves et rivières navigables et flottables.

(1) P.H. TEITGEN, op. cit. p. 225.

(2) P.H. TEITGEN, op. cit., p. 229 ; DUEZ ET DEBEYRE, op. cit. n° 767, note 3 ; R. BONAUD-DELAMARE, *Attributions juridiques des préfets et sous-préfets*, 1951, p. 158 et s.

(3) Décret du 27 février 1938, B.L.D., 1938, 137 ;

Art. 6° — Les officiers du port surveillent et contrôlent les opérations de débarquement et d'embarquement, de lestage et de délestage, la construction, le lancement, le carénage, le calfatage, le chauffage et la démolition des navires.

Ils veillent à l'observation des règlements concernant l'extinction des feux, le dépôt, le transport et la manutention des matières dangereuses et s'assurent que toutes les précautions nécessaires à la sûreté des navires dans les ports sont régulièrement prises.

Ils dirigent les secours qu'il faut porter aux navires en danger, notamment en cas d'incendie et prennent d'urgence dans ce dernier cas, toutes les mesures nécessaires à la sauvegarde de l'intérêt général.

(4) Décrets des 22 janvier et 22 avril 1937 ; décret du 4 septembre 1937 ; arrêté du 8 novembre 1945.

(5) L. du 8 avril 1898, tit. II, chap. II, art. 8 et 16.

Art. 8. — L'autorité administrative est chargée de la conservation et de la police des cours d'eau non navigables et non flottables.

Art. 16. — Les maires peuvent, sous l'autorité des préfets, prendre toutes les mesures nécessaires pour la police des cours d'eau.

(6) Ibid., art. 19 : Il est pourvu au curage des cours d'eau non navigables et non flottables et à l'entretien des ouvrages qui s'y rattachent de la manière prescrite par les anciens règlements ou d'après les usages locaux.

Les préfets sont chargés, sous l'autorité du ministre compétent, de prendre les dispositions nécessaires pour l'exécution de ces règlements et usages.

(7) L. des 22 décembre 1789 - 8 janvier 1790, sec. 3, art. 5°-6° : Les administrations de département seront encore chargées, sous l'autorité et l'inspection du roi, comme chef suprême de la nation et de l'administration générale du royaume, de toutes les parties de cette administration, notamment de celles qui sont relatives...

5° à la conservation des propriétés publiques,

Quant à la *police de la navigation intérieure* qui se rattache à l'origine à la loi du 22 décembre 1789, sect. 3, art. 2, 9°, elle est aujourd'hui organisée par le décret du 6 février 1932 portant règlement général de police des voies de navigation intérieure, modifié par le décret du 31 mars 1934 (1). La jurisprudence n'avait pas attendu longtemps, d'ailleurs, pour affirmer en ce domaine le monopole d'action de la police spéciale, en considérant que la police des cours d'eau navigables et flottables était une police de la sécurité en même temps qu'une police domaniale. L'arrêt du Conseil d'Etat du 9 février 1900. Maire de Lyon, qui est le plus souvent cité, avait permis à M. le Commissaire du Gouvernement JAGERSCHMIDT d'être particulièrement affirmatif dans ses observations : *Sur le domaine public fluvial pas de répartition d'attributions, la police de la navigation appartient tout entière au préfet, soit pour la conservation des ouvrages, soit pour la circulation des embarcations, donc pas de conflit possible.* (2)

En 1935 et le 30 octobre, deux décret-lois ont été pris dans le but de développer la prévention contre les inondations et de la rendre plus efficace (3). Ces textes sont relatifs aux pouvoirs et moyens des départements et des communes de procéder au curage des cours d'eau non navigables et non flottables et aux mesures nécessaires pour assurer le libre écoulement des eaux ou la conservation des champs d'inondation, dans un certain nombre de vallées de cours d'eau nommément désignés. Si la procédure qu'ils prévoient ne paraît pas laisser de place à l'exercice du pouvoir de police municipale, il faut reconnaître cependant que le maire pourra toujours, dans tous les cas, intervenir provisoirement, ainsi que les tribunaux l'ont admis, lorsqu'il y aura péril imminent et danger immédiat. Cette exception ne doit pas être considérée comme propre à la police des fleuves et rivières (4).

Ces mesures envisagées en vue d'une meilleure protection contre les inondations ont été complétées par une loi du 9 décembre 1940 qui crée une servitude particulière d'enlèvement ou de fixation de tous dépôts de produits agricoles susceptibles d'être entraînés par les fleuves en période de crues.

On peut encore citer l'ordonnance du 27 octobre 1945 relative aux permis de construire. Ce permis est bien délivré par le maire mais au nom de l'Etat et après avis conforme des services de l'urbanisme et de l'habitation. Au surplus, précise l'article 5, 3° alinéa de l'ordonnance du 27 octobre

6° à celle des forêts, rivières, chemins et autres choses communes.

Le *Répertoire Pratique Dalloz*, V° Eaux, n° 415 rattache le pouvoir réglementaire du préfet aux décrets des 21 déc. 1789, 7-11 sept. 1790 tit. 14, art. 6. Il en est de même de MONSARRAT, op. cit., p. 400. La différence n'est qu'apparente et due à une erreur de date pour la loi de 1789. Quant à l'art. 6 du décret intitulé : décret additionnel à celui du 16 août sur l'organisation judiciaire, tit. XIV, il est ainsi conçu : « L'administration, en matière de grande voirie appartiendra aux corps administratifs et la police de conservation, tant pour les grandes routes que pour les chemins vicinaux aux juges de district.

(1) L. du 22 déc. 1789, sect. 3, art. 2, 9° : au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques

Décret du 6 février 1932 (J.O., 16 février 1932), art. 1^{er} : La police et l'usage des voies de navigation intérieure administrées par l'Etat ou concédées, ainsi que leurs dépendances, sont régis par les dispositions du présent décret, ainsi que par les arrêtés préfectoraux portant règlement particuliers pour l'exécution dudit décret. Ces arrêtés ne seront exécutoires qu'après approbation par le ministre des travaux publics.

Art. 48. — Le préfet prescrit les dispositions nécessaires pour éviter les accidents qui pourraient arriver au départ et à l'arrivée des bateaux.

(2) Conseil d'Etat, Maire de Lyon, 9 février 1900, Rec. p. 105.

(3) Décret-Loi du 30 octobre 1935 relatif au curage des cours d'eau, J.O. 31 octobre, p. 11-45 et décret du même jour relatif aux mesures à prendre pour assurer l'écoulement des eaux, J.O. du 31 octobre, p. 11-688, décret du 20 octobre 1937 portant R.A.P. pour l'application du décret-loi du 30 octobre 1935 sur le libre écoulement des eaux.

Circulaire n° 83 du 27 février 1948, du Ministre de l'Intérieur aux préfets.

(4) V. Cons. d'Et. 27 octobre 1937, ALZIARI, Rec. p. 864.

1945 : *Le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique.*

La circulation aérienne enfin, en raison des dangers qu'elle présentait, avait motivé, dès ses débuts, un certain nombre de mesures pour prévenir les accidents. Diverses instructions ministérielles, et notamment une circulaire interministérielle du 7 octobre 1853, avait invité les préfets à interdire d'une façon absolue, l'enlèvement des aérostats garnis de pièces d'artifices ainsi que l'usage des mongolfières à réchaud suspendu au-dessous de l'orifice du ballon. Quant aux ascensions en ballons à gaz, les femmes ou les mineurs n'exerçant pas la profession d'aéronautes en étaient exclus.

Bien vite cependant, il apparut, avec le développement du mode nouveau de locomotion que constituait l'avion, qu'il était nécessaire que la police de la circulation aérienne soit assurée par des organismes spécialisés dans le cadre d'une réglementation appropriée, de la seule compétence d'une autorité nationale. M. Marcel LE GOFF, dans son Manuel de droit aérien (1) soutient vigoureusement la théorie de l'unité de la police en matière de navigation aérienne. Elle appartient tout entière à l'Etat car elle ne peut subir aucune division ou subdivision territoriale ou locale. La loi du 31 mai 1924 a d'ailleurs « prévu expressément l'exercice de la police par voie de décret (art. 60) instituant un régime défini conforme aux exigences de la police aérienne ». Il s'ensuit que le préfet et le maire ne disposent en la matière d'aucun pouvoir de police. Un arrêt du Conseil d'Etat du 7 mars 1930 le marque nettement (2).

Aujourd'hui, de très nombreuses dispositions de caractère national ou international régissent le droit aérien. On peut mentionner la loi du 31 mai 1924, qui est toujours en vigueur bien qu'elle soit dépassée, le décret du 21 août 1947 réglementant la circulation aérienne au-dessus des territoires de la France et de l'Union Française (*J.O. du 19 octobre 1947*), le décret du 25 juillet 1929 créant un service de police aérienne (*J.O. du 26 juillet 1929*), l'arrêté du 19 décembre 1952 réorganisant la police de l'air (*J.O. du 10 février 1953*).

La police de l'air est confiée à des chefs de secteurs territoriaux correspondant aux régions militaires. Ces chefs de secteurs relèvent de la direction des renseignements généraux de la Sûreté Nationale. Il entre dans leurs attributions de relever les infractions à la loi du 31 mai 1924 et aux textes pris pour son application.

Il faut aussi, nous le rappelons, faire une très large place à la législation internationale (conventions, accords).

Enfin, parmi les conseils constitués auprès des ministères compétents ou leurs directions, le conseil supérieur de la sécurité aérienne et la direction de la navigation aérienne, sous l'autorité du Secrétaire d'Etat à l'Aviation civile, se sont vu plus spécialement attribuer l'examen des problèmes de sécurité. Le Conseil supérieur de la Sécurité Aérienne a été créé par un arrêté conjoint du Ministre des Travaux Publics et des Transports, du Ministre des Forces armées, du Secrétaire d'Etat aux Forces armées (air) et du Secrétaire d'Etat aux Forces armées (marine). Il est chargé d'étudier

(1) MARCEL LE GOFF, *Manuel de Droit Aérien*, Dalloz 1954, n° 47 et s.

(2) Le préfet excède ses pouvoirs en interdisant d'une manière générale et absolue les départs et amérissages d'avions dans une région déterminée, alors que l'intérêt de la police du cours d'eau ne constitue pas un motif pouvant être valablement invoqué (Conseil d'Etat, 7 mars 1930, Compagnie aérienne française et Chambre syndicale de l'industrie aéronautique, Rec. p. 257).

tous les problèmes que pose l'amélioration de la sécurité aérienne et de faire les recommandations dont l'application est poursuivie à la diligence de chacun de ses membres. (1) Les chefs de secteurs de la police de l'air ont été invités à lui apporter leur collaboration.

*
**

Nous avons ainsi, à titre d'exemple, jeté un coup d'œil rapide sur la prévention contre les déchainements de ces deux éléments de la nature que sont l'eau et le feu. Nous avons ensuite prêté quelque attention à la réglementation de l'utilisation des engins de transport terrestres, fluviaux ou maritimes et aériens. Il doit se dégager de ces observations que le domaine s'offrant à l'exercice du pouvoir de police municipale, dans le but de garantir la sécurité des biens et des personnes, s'est appréciablement rétréci. Nous avons vu, en effet, que la jurisprudence avait tendance à considérer que les polices spéciales possédaient la plénitude du pouvoir de police ; or nous savons combien nombreuses elles sont. Il n'est pas jusqu'à la *protection des baignades et le secours aux noyés* qui n'aient retenu l'attention des autorités supérieures. Une circulaire interministérielle du 22 juillet 1948 invitait les préfets à prendre, dans ce but, un arrêté suivant un modèle qui était joint. Il était bien expressément prévu par l'art. 15 du modèle de l'arrêté que les maires conservaient leurs pouvoirs de police pour édicter toutes mesures particulières en vue d'assurer la sécurité des baignades, compte tenu des circonstances locales, mais il n'en reste pas moins que l'essentiel de la réglementation échappait ainsi au pouvoir municipal.

Enfin, une loi du 20 mai 1951 a fait une obligation à toute personne assurant la surveillance d'une baignade d'accès payant, ou donnant des leçons à titre onéreux, de posséder obligatoirement, à compter du 24 mai 1953, le diplôme de maître-nageur sauveteur institué par un arrêté interministériel du 31 juillet 1951 (2).

Par contre, semble-t-il, les dispositions de l'art. 97, 8° relatives à la *divagation des animaux malfaisants ou féroces*, et les art. 14 à 17 de la loi du 21 juin 1898 sur le code rural, qui permettent de réglementer au besoin la *circulation des animaux domestiques* lorsqu'ils pourraient occasionner quelque danger, laissent au maire une initiative plus grande (3). En cette matière, en effet, l'appréciation des circonstances locales jouera un rôle appréciable. Les pouvoirs des préfets subsistent cependant et il leur sera toujours possible, par un arrêté général, de prescrire les mesures qui leur paraîtraient essentielles, à charge dans ce cas, pour les maires, de faire face aux circonstances exceptionnelles non prévues par l'arrêté général.

Quant au paragraphe 7 de l'art. 97 qui confie au maire le soin de prendre provisoirement *les mesures nécessaires contre les aliénés*, il y a tout lieu de penser qu'il est aujourd'hui d'application assez rare.

*
**

Ainsi et pour conclure, de nombreux problèmes de sécurité, en raison même de leur originalité, ont motivé la création de polices spéciales. Parfois le maire y trouve sa part (édifices menaçant ruine, police de la circulation, etc.). Souvent aussi cette création se traduit par une perte de substance pour la police municipale. Une autre solution était-elle possible ? C'est ce que nous verrons bientôt dans un essai de critique des conceptions doctrinales traditionnelles.

(1) Arrêté du 20 février 1948 (*J.O.* 21 février 1948), art. 1^{er}.

(2) L. n° 51.662 du 24 mai 1951, *J.O.* du 31 mai 1951.

(3) L. MORGAND, *op. cit.* n° 1232 et s.
G. MONSARRAT, *op. cit.* n° 1213 et s.

Pour l'instant, il faut bien reconnaître que, dans un certain nombre de domaines touchant à la sécurité, la police municipale apparaîtra plutôt comme une *police complémentaire*, lorsque ce droit ne lui est pas contesté, disons même plus nettement, comme une *police des insuffisances et de l'urgence*.

Conçue comme devant être la police de la sécurité la plus vigilante, la plus complète dans ses aptitudes, la police municipale de la sécurité n'a pas pu, cependant, tenir toutes ses promesses. Nous précisons qu'il n'y a rien de péjoratif dans cette appréciation. Nous pensons simplement que la sécurité, dans notre société moderne, ne pouvait plus s'accommoder d'un abandon de nombreuses activités préventionnistes à l'initiative des magistrats municipaux. Le grand nombre de ces magistrats et la compétence territoriale limitée de chacun d'eux auraient introduit de trop grandes inégalités dans l'exercice de la prévention.

Il faut aussi avoir le courage de dire, que le maire investi d'un mandat électif, était plus attiré par son rôle d'administrateur de la fortune communale que par celui de préposé au maintien de l'ordre public.

Les progrès de la science, enfin, n'allaient pas toujours dans le sens d'une simplification des problèmes de sécurité, qui dépassaient parfois la compétence du magistrat municipal.

Il ne faut pas s'étonner, par conséquent, d'avoir vu la police municipale de la sécurité dépossédée au profit d'autres polices chaque fois que les mesures commandées par la sécurité appelaient soit des connaissances techniques, soit une garantie d'uniformité dans les modalités de leurs applications territoriales.

De fait, nous avons bien souvent rencontré des textes portant réglementation pour l'ensemble du territoire, le pouvoir réglementaire du maire étant seulement réservé, par ces mêmes textes, pour la solution des problèmes de sécurité soulevés par des circonstances locales particulières. Mais les règlements de police étant hiérarchisés, le règlement émanant de l'autorité de police inférieure, ne pourra jamais atténuer les mesures prises par l'autorité supérieure. Il lui sera seulement possible d'ajouter aux prescriptions du règlement de police supérieur, lorsque les circonstances locales rendront nécessaire une intervention complémentaire.

L'urgence et les insuffisances des réglementations existantes ne seront pas, malgré tout, les seules justifications de la police de la sécurité. Il faut aussi mettre dans le lot de cette dernière, ainsi que nous le faisons remarquer au premier chapitre, les risques « libres », ceux qui n'ont pas encore été intégrés dans les règlements organisant la prévention, ceux que nous créons nous-mêmes lorsque la nature n'y pourvoit pas et dont les caractéristiques et la situation ne sont pas connus à l'avance. C'est vraiment vis-à-vis de ces risques que la police municipale trouve sa justification et son utilité. Si son exercice ne règle pas définitivement le problème de sécurité qui se pose, elle aura fort utilement joué le rôle de premier secours et permettra d'attendre le règlement plus général que les circonstances peuvent imposer.

SOUS-SECTION II

LA REPARATION ET L'ORGANISATION DES SECOURS

Si maintenant nous portons notre attention sur l'organisation des secours, nous verrons qu'autour des problèmes qu'elle soulève la réglementation est bien moins fournie. Là encore ce sont les besoins de la lutte

contre les incendies qui appelleront les premières mesures (1). Des résultats ne pourront cependant en être escomptés qu'avec la généralisation relativement récente des corps de Sapeurs-pompiers. Mais ce qu'il est possible de marquer dès à présent, c'est qu'avec la réalisation du risque, le maire, dans sa commune, va reprendre sa place qui est la première. L'art. 20 du décret du 29 décembre 1875 et l'art. 25 du décret du 13 août 1925 paraissent avoir trop nettement séparé les points de vue technique et tactique du point de vue administratif, ce qui pourrait prêter à confusion. A ce sujet l'art. 33 du nouveau décret fait disparaître toute équivoque en précisant que « *la direction et l'organisation des secours relèvent, sous l'autorité du maire :*

Du chef de corps local... (2) L'art. 35 relatif au maintien de l'ordre pendant le sinistre est aussi précis (3). Les droits du maire ont été également précisés par la loi du 26 mars 1924, modifiée par la loi du 22 février 1936 sur les incendies de forêts. (4)

Enfin, bien qu'il n'existe pas, à notre connaissance, de dispositions analogues pour les inondations, c'est toujours à lui qu'incombe le soin d'organiser les secours. La même solution doit prévaloir pour les autres fléaux qui peuvent se manifester sur le territoire de sa commune. Mais jusqu'à présent il ne s'agit que de l'affirmation d'un principe d'action, qui, s'il nous permet d'entrevoir le rôle du maire, nous laisse cependant ignorant des moyens que la loi met à sa disposition pour le bien remplir.

(1) Décret du 29 décembre 1875, art. 20 : *En cas d'incendie la direction et l'organisation des secours appartiennent exclusivement à l'officier commandant ou au sapeur pompier le plus élevé en grade, qui donne seul des ordres aux travailleurs. L'autorité locale conserve ses droits pour le maintien de l'ordre pendant le sinistre.*

(2) Décret du 7 mars 1953, art. 33 : *En cas de sinistre, la direction et l'organisation des secours relèvent, sous l'autorité du maire :*

Du chef de corps local de sapeurs pompiers jusqu'à l'intervention du centre de secours ;

Du chef de centre le plus élevé en grade ;

Le commandement du corps ou du centre appartient, en l'absence du chef, au sapeur-pompier le plus ancien dans le grade le plus élevé.

(3) Décret du 7 mars 1953, art. 35 : *L'autorité municipale conserve ses droits pour le maintien de l'ordre pendant le sinistre, sous réserve des pouvoirs de substitution conférés au préfet par l'article 99 de la loi du 5 avril 1884.*

(4) Loi du 26 mars 1924, art. 7 modifié par la loi du 22 février 1936 :

Art. 7. — *En cas d'incendie de forêts, la direction des secours appartiendra au maire et, à son défaut, au délégué du maire, dans les communes où n'existeront pas d'associations syndicales, ayant pour objet la défense des forêts contre l'incendie.*

Dans les communes pourvues des dites associations, la direction des secours appartiendra aux personnes désignées d'avance par elles, avec l'agrément du maire.

Toutefois, lorsque l'incendie s'étend sur le territoire de plusieurs communes ou associations syndicales, le préfet ou son délégué prendra la direction des secours en vue de les coordonner.

Le décret du 20 août 1924 portant R.A.P. pour l'application de la loi du 26 mars 1924, précise dans son article 29 que dans les forêts soumises au régime forestier, la direction de la lutte contre l'incendie appartient, à défaut de personnes chargées par la loi de diriger les secours, au fonctionnaire des eaux et forêts le plus élevé en grade, présent sur les lieux.

CHAPITRE V

LES MOYENS D'EXECUTION A LA DISPOSITION DE L'AUTORITE DE POLICE MUNICIPALE POUR LA PREVENTION ET LA REPARATION. — L'ÉTENDUE DES OBLIGATIONS DE LA POLICE MUNICIPALE DE LA SECURITÉ

SECTION I

LES MOYENS D'EXECUTION A LA DISPOSITION DE L'AUTORITE MUNICIPALE POUR LA PREVENTION

Pour *prévenir, par des précautions convenables, ... les accidents et les fléaux calamiteux*, la loi a investi le maire d'un pouvoir réglementaire qui lui donne le droit de prendre des arrêtés de police, dont l'inobservation entraînerait pour les contrevenants l'application des sanctions prévues par l'article 471, § 15 du Code pénal. Mais les arrêtés municipaux de police n'ont pas pour seul objet le maintien de la sécurité. Ils doivent encore permettre à la police municipale d'atteindre à toutes ses fins. (1)

L'étude des arrêtés municipaux de police a été faite par de nombreux auteurs (2). Nous ne reprendrons pas ici les développements classiques qui sont habituellement consacrés aux conditions de forme de ces arrêtés et qui ne s'imposent pas autrement pour l'intelligence de la police de la sécurité. Quant à leurs conditions de validité touchant au fond, nous en avons traité en déterminant le domaine de la police municipale, et particulièrement au sein de cette police, de la police de la sécurité.

SECTION II

LES MOYENS D'EXECUTION A LA DISPOSITION DE L'AUTORITE DE POLICE MUNICIPALE POUR LA REPARATION

A ce sujet, tout le système conçu par le législateur de 1884 paraît reposer sur la faculté donnée au maire, soit de procéder à des réquisitions, soit de faire appel à l'administration supérieure lorsque les moyens sur lesquels il peut normalement compter s'avèrent localement insuffisants.

SOUS-SECTION I

LA REQUISITION. — QUI PEUT EN ETRE FRAPPE ET SOUS QUELLES SANCTIONS ET CONDITIONS ?

Le pouvoir de réquisition reconnu au maire résulte des dispositions combinées des art. 97, 6° de la loi de 1884, 2 et 7 de la loi du 21 juin 1898 et 475, 12° du Code pénal qui punit de l'amende de simple police *ceux qui, le pouvant, auront négligé de faire les travaux, le service ou de prêter le secours dont ils auront été requis, dans les circonstances d'accidents, tumultes, naufrages, inondation, incendie ou autres calamités, ainsi que*

(1) Loi du 5 avril 1884 - art. 94 : *Le maire prend des arrêtés à l'effet : 1) d'ordonner les mesures locales sur les objets confiés par les lois à sa vigilance et à son autorité ;*

(2) de publier à nouveau les lois et les règlements de police et de rappeler les citoyens à leur observation.

(2) On pourra consulter notamment les ouvrages déjà cités de MM. MONSARRAT et MORGAND.

dans les cas de brigandages, pillages, flagrant délit, clameur publique ou d'exécution judiciaire.

Cette prérogative de l'autorité chargée de la police municipale pouvait paraître à l'origine importante en raison de son caractère exceptionnel. Jusqu'à la guerre de 1914-1918, le régime des réquisitions se limitait en effet, outre le texte de l'art. 475, 12° du Code pénal, à la loi du 3 juillet 1877. Mais si, en droit, le pouvoir de réquisition valait d'être signalé jusqu'à une époque récente, en fait, il constituait bien un minimum et un bien faible moyen de coercition. Qu'est-ce qu'une amende de simple police en regard de l'énorme valeur sociale de la sécurité et de l'intérêt public ? Comment sera-t-elle suffisante pour contraindre ceux qui, habituellement, se laissent guider par leur répugnance à prendre le moindre risque ou à supporter la moindre gêne, pour venir en aide à leurs semblables ? Quelle sera enfin la valeur de ce concours forcé qui peut conduire à la confusion de la maladresse et de la mauvaise volonté sans qu'il soit possible d'en faire la distinction ?

MM. G. WARTHER et R. FRACHON ne manquent pas de rappeler dans leurs ouvrages sur le droit de réquisition (1) la plus grande sévérité dont on faisait preuve autrefois vis-à-vis des manquements au devoir de solidarité. Dans l'ancienne Rome, écrit M. WARTHER, la loi faisait une obligation rigoureuse de la défense mutuelle entre voisins et celui qui s'abstenait était regardé comme ayant pris part à la faute commise.

Sans doute le droit de réquisition, actuellement reconnu au maire, pourra rendre encore des services, mais il conviendra essentiellement de n'en user qu'à bon escient et en cas d'absolue nécessité.

Voyons rapidement le secours que l'on peut en attendre en examinant qui peut en être frappé.

A. — *Les personnes physiques*

Les personnes physiques d'abord seront les premiers sujets du droit de réquisition, car on conçoit difficilement une organisation des secours ou la lutte contre les événements calamiteux sans que les individus y prennent une part prépondérante. Il importera peu qu'il s'agisse de simples particuliers ou de fonctionnaires.

Seulement, la jurisprudence a pris soin d'enfermer l'exercice du droit de réquisition dans de strictes conditions. Si elle se montre libérale quant à la forme même de la réquisition, qui peut être verbale à la condition d'être explicite (2), elle exige de celle-ci d'avoir seulement pour objet, sous peine de nullité, des travaux, des services ou des secours personnellement demandés à la personne requise ou concernant l'emploi de choses dont elle a la disposition (3).

D'autre part, une circulaire du 30 octobre 1950 de M. le Ministre de l'Intérieur précise qu'en présence d'un sinistre d'une gravité exceptionnelle, rendant impossible des notifications individuelles, tous moyens peuvent être utilisés pour la transmission des ordres de réquisition : presse, radio, tocsin.

Il faut encore que la réquisition n'intervienne qu'à l'occasion de circonstances d'une gravité incontestable, d'accidents ou de calamités qui non

(1) GABRIEL WARTHER : *Le droit de réquisition du maire*, thèse Paris 1926 ;
ROGER FRACHON : *Du droit de réquisition civile*, thèse, Paris 1911.

(2) V. *La Documentation Communale*, op. cit. n° 357-03.

(3) Cass. crim. 17 février 1865, D.P. 65, 1,320 : *les réquisitions que l'autorité a le droit d'adresser aux habitants dans les cas calamiteux ne peuvent avoir pour objet qu'un secours à prêter ou un service à faire personnellement ; dès lors il n'y a pas contravention dans le fait d'habitants de n'avoir pas obtempéré à l'injonction, à eux adressée à l'occasion d'un incendie, de fournir chacun un homme de garde pour surveiller le lieu du sinistre.*

seulement requièrent des secours urgents, mais laissent l'autorité municipale désarmée. L'art. 475, 12°, ne s'applique pas quand il s'agit de secourir un besoin individuel ; il n'est à la disposition du maire que pour assurer la sécurité de la paix publique. La protection des intérêts particuliers est, en cette matière, assurée par des dispositions spéciales que nous retrouverons et qui punissent de peines correctionnelles l'abstention volontaire de porter secours à quelqu'un en péril.

Les tribunaux ont eu, dans le passé, à se prononcer fort peu de fois sur des difficultés soulevées par l'application de l'article 475, 12°. C'est que les maires eux-mêmes ont usé avec une extrême réserve du droit qui leur était reconnu par la loi.

B. — *Les personnes morales et groupements non personnalisés*

Aujourd'hui, à côté de la réquisition individuelle des personnes physiques une tendance semble se faire jour à admettre une réquisition plus étendue, plus large dans son objet, une sorte de réquisition « in globo ». C'est tout d'abord le Nouveau Répertoire Dalloz, qui, en définissant la réquisition comme « l'opération de puissance publique par laquelle, dans des conditions strictement déterminées par les lois et règlements, une autorité administrative ou militaire impose d'autorité à une personne physique ou morale, de droit privé ou éventuellement de droit public, l'accomplissement de certaines prestations, dans un but d'intérêt général », fait mention des personnes morales comme sujets possibles d'un ordre de réquisition (1). C'est ensuite la circulaire déjà citée de M. le Ministre de l'Intérieur qui précise que la réquisition peut être adressée également à des organismes tels que la Croix-Rouge ou à toutes associations qui, comme la Fédération nationale de Sauvetage, peuvent normalement être appelées à participer aux secours en cas de sinistre. (2)

Ces extensions du droit de réquisition, suivant la façon dont on les interprète, peuvent paraître en conflit avec le principe de la personnalité des peines. Comment fera-t-on jouer la sanction ? Car à défaut de sanction, si minime soit-elle, autant ne point parler de réquisition. S'agit-il de la réquisition des personnes morales en tant que telles, prises en cette qualité, ou seulement de la réquisition collective de l'ensemble de leurs membres ou des membres d'une association ou d'un groupement non déclaré, donc dépourvu de la personnalité morale ?

Dans le premier cas, et si les tribunaux admettaient la responsabilité pénale des personnes morales, le groupement coupable de résistance injustifiée à l'ordre reçu pourrait se voir condamner à l'amende, ce qui serait une pénalité bien dérisoire pour un patrimoine souvent important et richement doté.

Dans le second cas, il nous semble que les chances de succès des poursuites pénales seraient liées aux possibilités du ministère public de rapporter la preuve de l'existence des éléments constitutifs de l'infraction, au nombre desquels figure, tout de même, la connaissance de la réquisition.

On peut être tenté de faire un parallèle avec la loi du 11 juillet 1938 et son R.A.P. du 28 novembre 1938 pour y chercher une justification. Ces textes connaissent en effet la réquisition collective à côté de la réquisition individuelle, qui permet de toucher, soit localement, soit sur l'ensemble du territoire, le personnel de telle ou telle usine ou les professionnels d'une branche d'activité déterminée. Mais alors il n'est plus nécessaire de rapporter la preuve de la connaissance par le requis de l'ordre collectif. Il est

(1) *Nouveau Répertoire Dalloz*, V° Réquisition, n° 1.

(2) Voir également : *La collaboration des organismes privés et des particuliers à la protection civile*, par A. FAURE, dans la *Revue Protection civile*, 1954, n° 10.

simplement suffisant de justifier que les formalités de publicité prescrites par l'art. 15, parag. 3 du R.A.P. du 28 novembre 1938 ont été observées (1). C'est donc au requis qu'il appartiendra de faire la preuve qu'il ne pouvait avoir connaissance de l'ordre de réquisition collectif.

A notre connaissance, rien de semblable n'existe relativement au droit de réquisition du maire sur la base des articles 97, 6° de la loi de 1884 et 475, 12° du Code pénal et on demeure fondé à souhaiter avoir sur son pouvoir, vis-à-vis des personnes morales ou même des groupements non personnalisés, quelques explications complémentaires.

A vrai dire, l'intérêt de la question est bien plus théorique et doctrinal que pratique ; à ce dernier point de vue il est peu d'exemples pour l'objectiver. La Croix-Rouge est bien une association reconnue d'utilité publique et donc une personne morale, mais il est impensable qu'il soit nécessaire de la réquisitionner pour la contraindre, puisqu'une de ses raisons d'exister est d'être l'auxiliaire des autorités civiles et de leur apporter son aide dans toutes les calamités publiques. Il en est de même de la plupart des associations ou fédérations de sauvetage et de toutes celles qui sont orientées vers le secourisme. Quant aux groupements de jeunesse et aux organismes spécialisés, tels que groupe spéléologique, société de secours en montagne, guides de montagne, une simple sollicitation suffirait pour obtenir leur concours le plus dévoué, sans qu'il soit besoin d'une procédure coercitive. La sollicitation, lorsque la preuve en est apportée, a conduit le Conseil d'Etat à assimiler les bénévoles aux requis et à les faire bénéficier des mêmes droits. (2)

Nous inclinons à penser qu'il faut se placer sur un autre terrain pour apprécier l'exacte portée de l'affirmation des possibilités de réquisition des groupements susceptibles d'apporter une aide en cas de calamités (3). C'est bien plus sur le terrain administratif que sur le terrain pénal que ces possibilités prennent le plus de sens et se comprennent le mieux. Il faut en effet, à notre sens, voir essentiellement dans le pouvoir de réquisition l'instrument facile, incontestable, juridique, permettant de donner à ceux qui en sont l'objet la qualité de requis et par là même de mettre en jeu, en cas d'action dommageable non imputable à une faute personnelle, la responsabilité de la puissance publique. Dans ce cas, le caractère d'injonction obligatoire, sous peine de poursuites, de la réquisition, doit s'estomper pour laisser la place à celui d'une procédure destinée avant tout à la mise en place de situations juridiques bien établies. M. le Ministre de l'Intérieur marque excellemment, dans sa circulaire du 30 octobre 1935, qu'*En toute hypothèse, il convient de recourir — sauf impossibilité majeure — à des réquisitions régulières, de préférence aux sollicitations dépourvues de caractère obligatoire, afin d'éviter toute confusion dans la détermination des personnes ayant régulièrement collaboré aux opérations et dans la fixation de leurs droits à indemnité.*

C. — La gendarmerie

Il faut enfin citer, pour être complet, que la réquisition peut encore s'adresser à la gendarmerie. Sans doute et nous le verrons plus attenti-

(1) Décret du 28 novembre 1938, art. 15, parag. 3 : *La notification de la réquisition collective est faite par l'autorité requérante, soit au maire de la commune, soit au chef du service ou de l'entreprise. Elle est portée à la connaissance du personnel intéressé soit par voie d'affiche apposée dans l'établissement, en cas de travail en commun, soit par circulaire ou tout autre moyen de publicité approprié, en cas de travail isolé.*

(2) Conseil d'Etat, 30 nov. 1945, FAURE, Rec. p. 245 ; Conseil d'Etat, 15 fév. 1946, Ville de Senlis, Recueil Sirey 1946, III, 46 ; Conseil d'Etat, 22 nov. 1946, Commune de Saint Priest la Plaine, Rec. p. 279 ; Conseil d'Etat, 6 janv. 1954, Ville d'Yssingeaux, Revue pratique de droit administratif, 1954, n° 61.

(3) *La documentation communale*, op. cit., ne parle pas de la réquisition des groupements ou organismes de secours. V. également MONSARRAT, n° 1083 et s.

vement plus loin, la gendarmerie peut et doit intervenir « *motu proprio* » mais cette obligation n'empêche pas, croyons-nous, qu'une réquisition lui soit tout de même adressée. Celle-ci doit mentionner la loi qui l'autorise et le motif pour lequel elle est faite ; elle doit être écrite, datée et signée (1). L'art. 72, en effet, du décret du 20 mai 1903 sur le service de la gendarmerie, précise que les cas où la gendarmerie peut être requise, sont tous ceux prévus par les lois et les règlements ou spécifiés par les ordres particuliers relatifs à son service. Or la mission secouriste de la gendarmerie fait partie de son service ordinaire (2).

En cas de refus de service, on comprendra que le législateur ait prévu une sanction plus sévère et différente de celle de l'art. 475, 12° du Code pénal. La prison et la destitution, ou l'une de ces deux peines seulement, constitueront la sanction de l'inexécution de la réquisition : art. 234 du Code pénal (3).

D. — *L'armée*

L'armée, quant à elle, échappe au pouvoir de réquisition du maire. Il est seulement permis de solliciter son concours dans des conditions strictement déterminées. (4)

L'énumération qui précède et qui visait à dresser la nomenclature des sujets possibles d'une réquisition municipale en cas de fléaux calamiteux, ne doit pas faire illusion. En fait, la réquisition fut employée très peu souvent. Elle peut emporter la décision d'un hésitant, impressionner un indifférent, elle sera un moyen insuffisant pour contraindre celui qui fait passer sa propre sécurité avant tout autre chose. Par contre et fort utilement, nous l'avons dit, elle permettra de donner à ceux dont on requiert le concours, un statut juridique qui les garantit équitablement ; à ce point de vue, elle conserve toute sa valeur.

SOUS-SECTION II

L'INTERVENTION DES SERVICES PUBLICS

Il va sans dire qu'à côté des concours qui lui seront apportés sur sollicitation ou sur réquisition, le maire bénéficiera de plein droit de l'action des services qui dépendent de lui ou d'administrations départementales ou d'Etat (Corps de Sapeurs-pompiers, Police Urbaine de sécurité publique, hôpitaux, hospices, Ponts et Chaussées, Santé, etc.) territorialement compétents. C'est essentiellement à partir de ces services, qui offrent à la fois une organisation administrative adéquate et des moyens techniques appréciables, que sera conçue l'articulation du plan des secours réalisé par l'instruction interministérielle du 5 février 1952. Nous n'anticiperons pas autrement que par cette indication, suffisante pour l'instant, sur les développements dont ces services feront plus loin l'objet (5).

SOUS-SECTION III

LE RECOURS A L'ADMINISTRATION SUPERIEURE

Les art. 97, 6° de la loi de 1884 et 475, 12° du Code pénal nous ont, jusqu'à présent, tenu dans le cadre local. Il était juste et conforme d'ail-

(1) V. pour les formes de la réquisition, MONSARRAT, op. cit. nos 1091 et 1095.

(2) V. infra Titre II, Chapitre III, Section II, Sous-Section II.

(3) Art. 234 : *Tout commandant d'armes ou de subdivision, légalement saisi d'une réquisition de l'autorité civile, qui aura refusé ou se sera abstenu de faire agir les forces sous ses ordres, sera puni de la destitution ou d'un emprisonnement d'un an à deux ans ou de l'une de ces deux peines seulement.*

Toute réquisition de l'autorité civile est adressée au commandant d'armes et, si elle doit entraîner un déplacement de troupes dans un rayon de plus de 10 kilomètres, au général commandant la circonscription territoriale.

(4) V. infra Titre II, Chapitre III, Section II, Sous-Section II.

(5) V. infra Titre II, Chapitre III, Section II, Sous-Section II.

leurs aux enseignements tirés de l'histoire, semble-t-il, que nous donnions la priorité de l'ordre local et que nous ayons suivi cette progression et cette marche ascendante qui nous conduiront de la circonscription territoriale administrative la moins étendue vers le département et l'Etat. Le maire seul, même en tirant le meilleur parti des secours dont il peut localement disposer, serait souvent impuissant en présence d'événements calamiteux de quelque importance. C'est pourquoi le législateur a expressément mentionné la faculté qu'il a de provoquer l'intervention de l'administration supérieure (97, 6° *in fine*). Cette faculté revêt pour l'intelligence de l'étude que nous avons entreprise une importance capitale. Elle est vraiment au centre de nos explications, la charnière qui nous fait passer du maire au préfet, de la commune au département, de la police municipale aux autorités supérieures de police générale. Elle est, en matière d'organisation des secours, la transition la meilleure, la plus compréhensive, parce qu'elle n'est que la traduction de cette loi naturelle qui place le plus faible dans la dépendance du plus fort, en présence des maux qui l'affligent. Ainsi, peut-être, les raisons qui nous ont fait diviser notre étude en deux parties sensiblement égales apparaîtront mieux car nous avons voulu, entre autres choses, mettre distinctement en lumière l'organisation localement préexistante à l'intervention de l'administration supérieure, pour ensuite examiner plus librement les modalités mêmes de cette intervention.

Au fait, *qu'entend-on exactement par administration supérieure ?* Nous devons dès à présent apporter cette précision. L'art. 97 n'est pas le seul à parler d'administration supérieure. La loi de 1884 use beaucoup de cette expression : il en est question dans les articles 90, 91, 92. Il en est de même de la loi du 21 juin 1898 dans son art. 2. La signification exacte qu'il faut lui donner ne présente aucune difficulté. Les articles de la loi de 1884 s'éclairent les uns par les autres et il n'a jamais été mis en doute que l'administration supérieure, pour un maire, c'était le préfet. Ce n'est donc pas tant l'absence même de controverse à ce sujet qui motive nos observations, que la recherche des raisons qui, précisément, ont concouru à doter l'administration supérieure d'une incontestable précision.

Cette recherche nous oblige à remonter jusqu'à la loi du 22 décembre 1789, 8 janvier 1790. C'est ce texte que nous avons déjà rencontré qui crée les départements et, à l'intérieur des départements, des districts qui correspondent administrativement aux arrondissements et des cantons. (1) En même temps, il en précisait ainsi l'organisation : « Il sera établi au chef-lieu de chaque département, une assemblée administrative supérieure, sous le titre d'*administration de département* » (art. 5). Cette administration composée de trente-six membres était divisée en deux sections. L'une de vingt-huit membres appelée « Conseil de département » et l'autre « Directoire de département ». Cette dernière constituait une commission permanente qui était, en réalité, investie de toute l'administration et prenait toutes les décisions. Un procureur général syndic, élu pour quatre ans au suffrage universel, assistait aux séances du Conseil et du Directoire avec voix consultative et était chargé de la suite de toutes les affaires. (2) Une organisation analogue existait pour chaque district.

C'est pourquoi il est question d'intervention des administrations de département et de district dans la loi des 16-24 août 1790, titre XI, art. 3, alinéa 5 qui est à l'origine de l'art. 97 de la loi de 1884 (3).

(1) L. 22 déc. 1789 - Janv. 1790 - art. I. : *Il sera fait une nouvelle division du royaume en départements, tant pour la représentation que pour l'administration. Ces départements seront au nombre de soixante-quinze à quatre-vingt-cinq.*

(2) V. L. 22 déc. 1789, 8 janv. 1790, sect. II : *De la formation et de l'organisation des assemblées administratives.*

(3) L. des 16-24 août 1790, titre XI, art. 3 : *Les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux sont :*

.....

Cette organisation fut modifiée par la Constitution du 5 fructidor an III, qui plaça à la tête de chaque département une *administration centrale* composée de cinq membres et renouvelée par cinquième tous les ans. D'autre part, un *commissaire nommé par le gouvernement sera chargé de surveiller et de requérir l'exécution des lois*. (1)

La loi du 28 pluviôse an VIII réforma une nouvelle fois l'organisation des autorités départementales qui était apparu à l'usage défectueux. Plus exactement elle la supprima et en créa une nouvelle basée sur les deux principes rationnels suivants :

I. — L'administration comporte trois fonctions distinctes qui doivent être séparées ; l'action, la délibération, la juridiction ;

II. — L'action est le fait d'un seul, la délibération et la juridiction sont le fait de plusieurs.

Les art. 2 et 3 de cette loi sont ainsi conçus :

Art. 2. — *Il y aura dans chaque département un préfet, un conseil de préfecture et un conseil général de département, lesquels rempliront les fonctions exercées maintenant par les administrations et commissaires de département.*

Art. 3. — *Le préfet sera chargé seul de l'administration.*

La loi du 28 pluviôse an VIII ne peut pas être plus claire et substitue définitivement, pour l'action, le préfet aux organismes qui existaient auparavant.

En 1884, une substitution analogue aurait pu s'opérer dans le texte de l'art. 97, 6°. Si le préfet n'est pas expressément mentionné, c'est sans doute que le législateur n'a pas voulu se laisser enfermer par une appellation qui aurait pu se périmer tandis que l'institution qui lui aurait correspondu aurait, elle, survécu. (2)

Quoi qu'il en soit, ce que les termes de l'art. 97, 6° ont voulu traduire essentiellement, c'est la faculté, pour les maires, d'en appeler au représentant du pouvoir central sous l'autorité ou la surveillance de qui ils se trouvent placés, suivant les fonctions qu'ils exercent. Il se trouve qu'aujourd'hui ces représentants du pouvoir central sont les préfets. L'interprétation de l'art. 97, 6° ne fait pas de doute mais nous avons voulu en démontrer les raisons profondes.

Le recours à l'administration supérieure est la dernière ressource qui s'offre au maire. Suivant la gravité des événements, celui-ci pourra doser l'ampleur de son action et de ses initiatives et, si cela est nécessaire, solliciter qu'il soit porté remède par l'administration supérieure aux insuffisances qui se manifestent sur le plan local.

SECTION III

L'ETENDUE DES OBLIGATIONS DE POLICE MUNICIPALE

Ce qui précède pourrait conduire à penser que le maire bénéficie d'une option très large dans le choix des moyens pour assurer la sécurité de ses administrés et qu'il pourrait donner sa préférence à ceux qui viendraient

5° *Le soin de prévenir par des précautions convenables, et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies, les épizooties, en provoquant aussi, dans ces deux derniers cas, l'autorité des administrations de département et de district.*

(1) Pour plus de détails, V. BOUFFET ET PERIER, op. cit., tome I, p. 28, et s.

(2) La Constitution de 1946 est tout aussi muette à l'égard des préfets. L'art. 88 s'exprime ainsi : *La coordination de l'activité des fonctionnaires de l'État, la représentation des intérêts nationaux et le contrôle administratif des collectivités territoriales sont assurés, dans le cadre départemental, par des délégués du Gouvernement désignés en Conseil des Ministres.*

de l'extérieur. Il n'en est rien et il faut bien comprendre que le maire doit d'abord dans le cadre local, suivant les risques et les possibilités de la collectivité dont il a l'administration, prendre les mesures qui s'imposent. Ce n'est qu'à titre complémentaire qu'il sollicitera de nouveaux secours.

L'application pratique de ces principes qui nous paraissent raisonnables ne va pas cependant sans certaines difficultés. Nous devons en dire un mot bien qu'il rentre plus dans le cadre de notre étude de parler de problèmes d'organisation que de responsabilité.

L'art. 97, 6° de la loi de 1884 dit que la police municipale comprend : *le soin de prévenir, ... et celui de faire cesser...* Faut-il comprendre par là que la loi met à la charge des collectivités locales une véritable obligation de sécurité. Une réponse affirmative cadrerait mieux avec le courant d'idées qui s'est manifesté dans la Constitution de 1946 (1). Elle aurait aussi pour conséquence de faciliter la mise en jeu de la responsabilité de la puissance publique, en permettant de rapporter la preuve du premier élément de cette responsabilité : la violation d'une obligation préexistante.

La jurisprudence, appelée à prendre position sur ces principes de solution, paraît y avoir souscrit mais elle n'a pas manqué aussitôt d'en tempérer leur application, pour éviter que l'administration ne soit frappée trop durement ou injustement même.

Principalement en matière d'exercice de la police administrative, les tribunaux ont admis que la responsabilité de ce service devait être dosée avec modération. D'une façon générale, il est nécessaire de reprocher au service une faute *lourde* ou *grave*, soit qu'il ait mal fonctionné ou fonctionné tardivement. C'est ainsi que des villes qui, ayant un corps de lutte contre l'incendie organisé, n'ont fourni que des secours tardifs ou insuffisants, ont été condamnées à des dommages-intérêts importants (2). Si le service n'a pas fonctionné, la « culpa in omittendo » doit présenter les mêmes caractères. Dans tous les cas, la faute s'appréciera « in concreto », eu égard aux circonstances. On peut être assuré que, de cette façon-là, la responsabilité de la puissance publique du fait de la police de la sécurité conservera une certaine souplesse.

Mais ce qu'il est nécessaire de souligner, c'est que la responsabilité communale peut être engagée non seulement par le fait d'un corps de Sapeurs-pompiers mais aussi, et indépendamment de toute action de celui-ci, par l'inobservation des mesures qui eussent été propres à permettre aux Sapeurs-pompiers d'intervenir utilement. Pour éclairer d'un exemple chacune de ces hypothèses, nous citerons deux arrêts du Conseil d'Etat.

Par un arrêt Minvielle c/ Ville de Bayonne du 12 février 1947, il a d'abord été jugé que constituaient des fautes lourdes, l'arrivée tardive des pompiers sur les lieux du sinistre, des erreurs de manœuvre et le mauvais état du matériel. (3) Il s'agit donc en l'espèce d'un mauvais fonctionnement et de la mauvaise organisation du corps de Sapeurs-pompiers lui-même.

Mais l'obligation des communes ne se limite pas à l'entraînement et à l'équipement convenable d'un corps de Sapeurs-pompiers, lorsqu'elles ont décidé qu'il en serait créé. Il est encore nécessaire, même pour celles qui n'ont pas pris une telle décision, que soient arrêtées toutes les *dispo-*

(1) V. Supra, p. 28.

(2) V. RABANY, op. cit., art. 3, p. 26 et s.
J.C. Administratif, fasc. 716, n° 105.

(3) V. également Cons. d'Et. 30 sept. 1942, commune de Goudray-Saint-Germer, Rec. p. 269, fautes de manœuvre commises par les sapeurs-pompiers ; Cons. d'Et. 16 mars 1945, DAURIAC, Rec. p. 53, manque d'instruction technique du personnel ; Cons. d'Et. 19 déc. 1952, ville de Moulins, insuffisance d'engins ou de matériel indispensable.

sitions qui conditionnent une intervention normale des secours, eu égard aux circonstances. Au rang de ces dispositions, il faut certainement mentionner la remise des clefs des bouches d'incendie, la transmission de l'alerte dans les délais raisonnables, l'indication des points d'eau, l'entretien et la surveillance du bon fonctionnement des adductions d'eau, etc. (1) Un arrêt tout récent du Conseil d'Etat du 15 juillet 1954, en confirmant la condamnation prononcée par le Conseil de Préfecture de Lyon contre la commune de Sainte Foy-les-Lyon, affermit l'orientation prise en cette matière par la jurisprudence. Cet arrêt précise notamment :

Considérant qu'il résulte de l'instruction que les conséquences de l'incendie qui a endommagé la propriété de la demoiselle Savoye, sise à Sainte Foy-les-Lyon, le 18 juillet 1945, ont été aggravées par le manque d'eau à la bouche d'incendie proche du lieu du sinistre, circonstance qui se produisait fréquemment à cette heure du jour et à cette époque de l'année et à laquelle le Maire de Sainte Foy-les-Lyon eut pu porter remède par une réglementation appropriée des arrosages, ainsi que par l'absence d'indication des citernes et mares sur le plan mis à la disposition des pompiers, et par le retard apporté à prévenir le sinistre, en l'absence du fontainier local, le siège central du service des eaux; que ces fautes lourdes ont été de nature à engager la responsabilité de la commune de Sainte Foy-les-Lyon.

En tout état de cause, et ceci joue dans le sens d'une atténuation de la responsabilité, la commune ne peut être recherchée que pour l'aggravation des dommages résultant de la faute grave ou lourde. C'est en effet, que l'incendie, par le seul fait qu'il a éclaté et s'est développé en dehors de cette faute, source de responsabilité, a occasionné un préjudice, qu'il appartient aux tribunaux d'apprécier.

M. le Ministre de l'Intérieur, quant à lui, n'a pas manqué, chaque fois que l'occasion s'est présentée, de rappeler aux communes, dans leur intérêt, les obligations relatives à la police des incendies (2).

Les faits que nous avons plus haut signalés ne sont pas les seuls susceptibles d'engager la responsabilité communale. Celle-ci peut l'être aussi, indépendamment d'une faute, par les dommages subis par les Sapeurs-pompiers, par les personnes requises ou sollicitées, par les tiers au cours des opérations de lutte contre le sinistre. Mais ces cas de responsabilité sont sans rapport avec l'étendue de l'obligation de sécurité incombant aux communes, telle que nous l'examinons.

Les solutions données aux problèmes de responsabilité, soulevés par la police des incendies, font nettement apparaître que le recours à l'administration supérieure conserve un caractère subsidiaire. Il serait inconcevable, sous le prétexte qu'un secours peut lui venir de l'extérieur, qu'un maire se désintéresse de tout ce qui peut, dans le cadre local même, concourir au maintien de la sécurité. Les tribunaux très opportunément ont montré leur volonté de ne tolérer aucun manquement aux principes qui commandent à l'organisation de la police de la sécurité. C'est de cela dont il faut avant tout se souvenir pour apprécier, dans tous les cas d'atteinte à la sécurité, l'étendue des obligations du maire.

Lorsque nous entreprendrons l'étude de l'organisation des corps de Sapeurs-pompiers, nous verrons apparaître un nouvel aspect original des problèmes de responsabilité en matière de lutte contre les incendies. L'essentiel cependant vient d'en être dit ci-dessus.

(1) Cons. d'Et. 11-12 juillet 1931, LAFOURCADE c/ville de Bayonne, absence de clef d'une bouche d'incendie ; Cons. d'Et., 7 nov. 1952, ville d'Oloron-Sainte-Marie, insuffisance des points d'eau ou du réseau d'adduction.

(2) Ministère de l'Intérieur, Service national de la Protection civile, circulaires n° 319 du 3 septembre 1953 et 266 du 30 juillet 1955.

Pour terminer, nous dirons cependant que la portée des conclusions que nous venons de dégager ne doit pas être exagérée. Il faut, en effet, ne pas perdre de vue le mouvement législatif très important qui a élevé au rang de polices spéciales l'exercice de nombreuses activités préventionnistes. Il est bien évident, que lorsque le maire est dépossédé au profit d'une autre autorité d'une partie de ses attributions, il voit, par là même, diminuer les causes de mise en jeu de sa responsabilité. Celle-ci ne peut être que dans un rapport rigoureux avec l'objet de la police et l'efficacité des moyens dont elle peut disposer dans le cadre local.

CHAPITRE VI

ESSAI DE CRITIQUE DES CONCEPTIONS DOCTRINALES TRADITIONNELLES

Au cours d'un chapitre précédent, nous nous sommes demandé suivant quelles modalités s'effectuait le partage des matières touchant à la sécurité entre la police municipale et la police générale, aux mains des autorités administratives supérieures. Nous avons vu que, portée par un très fort mouvement d'idées, la solution à ce problème avait été trouvée dans l'affirmation d'une différence de nature entre les matières ressortissant à la police municipale et celles de la compétence de la police générale de l'Etat ou du département. Aussi l'organisation du pouvoir municipal par la loi tient compte essentiellement de l'existence de fonctions « propres » par opposition aux fonctions déléguées, d'attributions par nature municipales.

Telle est la règle du jeu, avons-nous dit irrespectueusement plus haut. Il serait vain de nier qu'à ses origines, le pouvoir municipal était conçu pour avoir une ampleur correspondant à l'importance que l'on attachait alors au traitement des problèmes de police dans le cadre communal. Si, en fait, il avait usé sans réserve des facultés qui lui étaient données par le législateur, il serait arrivé à une plénitude d'exercice qui aurait sûrement retardé les réformes qui ont régulièrement empiété sur ses attributions.

L. ROLLAND, dans son *Précis de Droit administratif*, remarque qu'en 1789 on est parti de l'idée que le maintien de l'ordre dans la commune importait surtout exclusivement aux habitants. Si, aussitôt après, il reconnaît que ce maintien intéresse de façon croissante le pays tout entier, c'est, dit-il, la conséquence du développement des relations, de l'ampleur des villes, de la multiplicité des liens s'établissant entre les habitants de villes différentes (1). Nous ne dirons pas autre chose, mais les observations pertinentes de M. L. ROLLAND nous confirment dans notre intention de pousser plus loin encore notre analyse.

Si les grandes lignes des développements contenus dans les précédents chapitres sont encore présentes à l'esprit, on ne peut pas ne pas être frappé par le fait de la diminution du nombre des attributions par nature municipales et cela d'ailleurs dans le même temps où l'on continuait à affirmer leur existence. Sans doute, par l'usage qu'on faisait de l'idée d'une différence de nature entre les matières confiées à la vigilance du maire ou des autorités supérieures, on voulait essentiellement traduire ce qui apparaissait alors comme une réalité tangible à beaucoup. Nous nous demandons cependant, bien qu'il soit hasardeux de poser une telle question, si le procédé employé pour éviter la confusion des pouvoirs de police ne justifie pas quelques critiques.

SECTION I

LA NOTION D'ATTRIBUTIONS PAR NATURE MUNICIPALES N'A QU'IMPARFAITEMENT CONTRIBUE A LA SOLUTION DES PROBLEMES POSES PAR LA COEXISTENCE DES POLICES MUNICIPALES ET GENERALES

Lorsque, dans une des premières éditions de son *Traité élémentaire de Droit administratif*, M. BERTHELEMY résume les solutions pratiques adoptées relativement aux attributions de police des maires, il les ramène à trois :

(1) L. ROLLAND, *Précis de Droit administratif*, 9^e éd. 1947, n° 466.
V. également *Nouveau Répertoire Dalloz*, V° Police Municipale, n° 6.

La police municipale est soumise à la surveillance et non à l'autorité du conseil municipal;

Elle est faite sous la surveillance de l'Administration supérieure;

En cas de négligence du maire, le préfet peut, après l'avoir mis en demeure d'agir, prendre à sa place les mesures de police qu'il juge opportunes (1).

Et dans la note qu'il fait suivre, il ne manque pas de souligner la différence entre l'intérêt de l'Etat et l'intérêt communal.

Ces solutions pratiques fort raisonnables, dit-il, ne doivent pas obscurcir la vérité doctrinale. Cette vérité c'est que la police municipale est une affaire d'ordre local... L'analogie qu'on tente d'établir entre la police générale et la police municipale n'existe qu'en apparence. Quelles sont, à proprement parler, les matières qu'il convient de classer dans la « gestion des intérêts communaux » ? Ce sont les matières dont la réglementation intéresse la commune et non l'Etat. Quel intérêt l'Etat français a-t-il à ce que la commune de Pont-à-Mousson, par exemple, ait ses rues proprement entretenues et convenablement éclairées ; à ce que le sommeil de ses habitants ne soit pas troublé par du tapage nocturne ; à ce que les chiens y soient muselés ; à ce qu'on y pratique le tout à l'égout ; à ce qu'on n'y puisse secouer les tapis par les fenêtres ? Laissons donc au maire de Pont-à-Mousson, élu par le conseil municipal que les habitants se sont donné, le soin de réglementer tous ces détails à leur fantaisie et pour le mieux de leurs intérêts. Il faut oublier ce qu'est la police municipale pour penser autrement. Sans doute, il y a des hypothèses dans lesquelles le désordre ou l'insalubrité d'une commune devient un danger pour les communes voisines et même pour la nation entière. Ce sont des cas extraordinaires et la surveillance de l'autorité centrale, avec les sanctions qu'elle comporte, suffira à obvier à cet inconvénient. Si les habitants d'Arles, par exemple, sont à ce point hostiles aux mesures d'hygiène, qu'il soit à craindre que le choléra trouve en ville un bouillon de culture, l'intervention du préfet des Bouches-du-Rhône s'imposera ; mais c'est là une hypothèse exceptionnelle : la loi doit prévoir les exceptions, mais ce n'est pas une bonne loi celle qui établit comme règle générale ce qui n'est justifiable que comme principe exceptionnel.

Fort bien. Nous partirons donc de cette « vérité doctrinale » pour aboutir à l'ouvrage de M. P.H. TEITGEN, « La police municipale » qui fait, à juste titre, autorité en la matière. M. P.H. TEITGEN ne renie pas dans son Introduction cette « vérité doctrinale ». Il la fait sienne bien au contraire. Selon lui, l'ordre public qui fait l'objet de la police municipale *n'est pas l'ordre public de l'Etat dans la commune, mais la protection des habitants de l'agglomération contre les troubles et risques d'accidents ou de maladies que pourraient provoquer, du fait des circonstances locales, leurs diverses activités* (2). Il cite d'ailleurs aussitôt après l'opinion de M. BERTHELEMY que nous venons de rappeler.

Il s'ensuit, sur la base de ces observations, que l'affirmation que la police municipale appartient, *par nature*, au maire, a comme corollaire la conception que l'ordre public de la commune est différent de l'ordre public de l'Etat. C'est en somme ce que soutenait le Ministre de l'Intérieur M. WALDECK-ROUSSEAU qui opposait, pour les distinguer, « l'intérêt communal », « l'intérêt purement local » à un « intérêt de sûreté, de salubrité publiques » (3).

(1) BERTHELEMY, Traité, op. cit., p. 205.

(2) TEITGEN, op. cit. Introduction, p. 5.

(3) V. supra p. 39.

Ces principes auraient pu et dû, nous semble-t-il, servir de fil conducteur, par exemple, pour la solution du problème soulevé par l'application de l'art. 99. Logiquement un rapprochement des déclarations des auteurs de la loi, de la « vérité doctrinale » résumée notamment par MM. BERTHELEMY et P.H. TEITGEN, ne pouvait conduire qu'à une limitation des pouvoirs de substitution des préfets. Car s'il existe vraiment un ordre public local différent de l'ordre public général, à quel titre le préfet, représentant du pouvoir central, s'immiscerait-il dans une matière qui n'intéresse que la commune et non l'Etat, c'est-à-dire une collectivité territoriale dont il est proclamé qu'elle s'administre librement ?

En réalité, cette notion de différence de nature entre police générale de l'Etat et police municipale n'a pas empêché, à ce sujet, des prises de position qui paraissent pourtant bien contradictoires. Nous ne pouvons mieux faire que de citer encore M. P.H. TEITGEN. En effet, s'expliquant sur le concours de la police municipale avec la police générale aux mains des préfets, il écrit : *Les articles 97 et 99 visent donc le même ordre public, également distinct, dans l'un et l'autre texte, de la sûreté générale visée par l'article 92. Il est par conséquent impossible de distinguer des matières d'ordre public général de la compétence du préfet et des matières d'ordre public local de la compétence des maires, pour opposer ensuite les mesures que les maires pourraient prendre, en vertu de l'article 97, et celles qu'il n'appartiendrait pas au préfet d'édicter, même pour toutes les communes du département, en vertu de l'article 99... Il n'y a qu'un ordre public* (1).

Il s'ensuit, dit-il, que la jurisprudence pose en principe que le préfet peut en cas de nécessité, prendre pour toutes les communes du département TOUTES LES MESURES rentrant dans la limite des pouvoirs de police municipale prévus par les article 91 et 97 de la loi du 5 avril 1884. (2)

Nous sommes bien loin des solutions que pouvait faire entrevoir la différence affirmée des deux polices. Il faut noter aussi, pour être complet, la portée limitée, assignée par M. P.H. TEITGEN, aux mesures de sûreté générale de l'article 92. Selon lui, ce sont celles qui concernent la sûreté de l'Etat (p. 8). C'est pourquoi il les distingue des mesures prises sur la base des art. 97 et 99. Nous nous rappelons pourtant qu'un arrêt du 6 juillet 1867 (3) avait assimilé les mesures de sûreté générale à celles qui intéressent non pas seulement la sûreté de l'Etat, mais aussi celle des habitants du département. Nous pensons que cette dernière interprétation doit prévaloir.

Ce qui frappe surtout lorsqu'on essaye de capter du plus loin possible les différents aspects des positions doctrinales, c'est leur difficulté à se développer jusqu'au bout, à partir d'un principe unique. L'entreprise n'était pas sans offrir de très grosses difficultés et il faut reconnaître, au surplus

(1) TEITGEN, op. cit., p. 204 et 205 et note I : *Mais à supposer même que les textes autorisent cette distinction, elle serait pratiquement irréalisable : Comment distinguer les désordres à répercussion générale et les désordres à répercussion locale, et, par exemple, les mesures de salubrité générale et les mesures de salubrité communale, et quelles sont les atteintes à la tranquillité générale qui ne constituent pas en même temps des désordres locaux ? Les hésitations et les contradictions de la jurisprudence antérieure à la loi de 1884 suffisent à le prouver. Par ailleurs, les textes postérieurs à la loi de 1884 sont souvent en contradiction avec cette jurisprudence. Elle avait, par exemple, décidé que la réglementation du transport des animaux destinés à la boucherie était une mesure de police locale, que le maire seul pouvait édicter ; or, l'article 67 de la loi du 21 juin 1898 précise que cette réglementation fait partie du pouvoir de police du préfet.*

(2) Ibid. p. 207.

(3) V. supra p. 37.

que la jurisprudence n'offrait pas toujours toutes les facilités d'interprétation désirables.

L'arrêt LABOUREYRAS, cité précisément par l'auteur de « La police Municipale » à l'appui de sa théorie de l'identification de l'ordre public local et général, va nous en permettre la démonstration. Cet arrêt LABOUREYRAS dit, c'est exact : *que le préfet du Puy-de-Dôme a pu, dès lors, par l'arrêté attaqué, prendre pour l'ensemble des communes du département, toutes mesures rentrant dans la limite des pouvoirs de police municipale prévues par les art. 91 et 97, parag. 5 de la loi du 5 avril 1884 et ayant pour objet d'assurer la fidélité du débit des viandes.* L'hypothèse visée est celle d'un arrêté pris pour l'ensemble des communes du département. N'est-ce donc pas, par là même, l'affirmation d'un intérêt général, sensible dans toutes les communes du département. Nous savons, en effet, qu'un préfet ne peut prendre un arrêté applicable dans toutes les communes si, en fait, la réglementation qu'il édicte n'est nécessaire que dans quelques-unes. Dans ces conditions, c'est vouloir trop tirer de l'arrêt en question que de vouloir lui faire dire que le préfet peut prendre, pour une seule commune, toutes les mesures rentrant dans la limite des pouvoirs de police municipale. Car le problème est bien précisément de savoir si le préfet peut intervenir dans une affaire d'ordre local. C'est seulement d'une réponse affirmative et sans équivoque, donnée à cette question par la jurisprudence, dont il serait possible de se prévaloir. Il serait donc hasardeux de prétendre que l'arrêt LABOUREYRAS vient infirmer les conclusions que nous avons cru pouvoir tirer de l'arrêt du 29 juin 1928 qui est d'ailleurs seul retenu par le Nouveau Répertoire Dalloz. (1)

A la vérité les hésitations doctrinales que nous avons cru devoir relever trouvent leur explication dans la rencontre de deux tendances, l'une de caractère conservateur qui veut rester fidèle à l'idée d'une différence de nature des deux polices, l'autre qui procède des nécessités pratiques du maintien de l'ordre public dans notre société moderne. Ces nécessités se traduisent par un besoin toujours plus grand d'uniformisation dans la réglementation et par une restriction du particularisme local relativement à l'exercice de la police administrative.

On ne peut, à la fois, être parfaitement fidèle à ces deux tendances, s'enfermer dans des principes qui présentent tout de même une certaine rigidité, sans aboutir à des contradictions.

Nous en voulons encore, entre autres, un exemple dans l'opposition manifestée par M. P.H. TEITGEN à la reconnaissance du caractère mixte de la police municipale (p. 7), venant après les efforts de L. MORGAND dans les diverses éditions de son ouvrage sur la loi municipale de 1884 pour en démontrer l'exactitude (2).

SECTION II

L'AFFIRMATION DE L'EXISTENCE DE MATIERES APPARTENANT PAR NATURE A LA POLICE MUNICIPALE N'A PAS FREINE LE MOUVEMENT D'ETATISATION OU DE DEPARTEMENTALISATION DE LA POLICE ADMINISTRATIVE

Là encore, nous nous limiterons à souligner par quelques exemples l'importance de ce mouvement.

Parler de la nature d'une chose, c'est faire penser à un ensemble de propriétés caractéristiques. On reconnaît généralement que cet ensemble

(1) Nouveau Répertoire Dalloz, V^o Commune n^o 74.

(2) V. notamment l'édition de 1923. Seule la 11^e édition ne reprend plus les développements des éditions antérieures.

V. également la circulaire de M. le Ministre de l'Intérieur du 15 mai 1884 déjà citée.

de propriétés doit présenter une certaine stabilité, la faculté de durer dans le temps. Car c'est précisément à partir d'elles qu'on va vouloir procéder à des classifications, à des études, penser à des organisations, etc. Tout au moins il semble bien que c'est ainsi qu'on aurait voulu voir s'organiser le pouvoir de police administrative. D'un côté on aurait rangé la réglementation d'un certain nombre de matières paraissant se signaler essentiellement, sinon exclusivement, par des rapports intimes et stables avec la vie locale, pour assigner, d'un autre côté, un sort différent à celles d'une portée plus grande.

Une telle conception est rationnelle. Au surplus on comprend qu'elle ait pu autrefois prendre forme. Mais s'il est bien encore de vouloir maintenir « des zones de préférence » à la police municipale, par rapport à la police générale du département ou de l'Etat, nous craignons fort que la base de de cette organisation puisse être aussi facilement trouvée dans l'invocation d'une différence de nature. Ce qui est certain déjà c'est que cette dernière, en admettant son existence, n'a pas empêché la police municipale de perdre une partie importante de ses attributions et de ses moyens pratiques d'action.

SOUS-SECTION I

LES ATTRIBUTIONS PAR NATURE MUNICIPALE ONT DIMINUE

Dès avant la loi de 1884, la jurisprudence s'était essayée à des différenciations. Le Répertoire Pratique Dalloz rassemble très heureusement, pour notre démonstration, quelques arrêts précisant ce qu'il convenait de maintenir exclusivement de la compétence de la police municipale (1).

Selon ces arrêts, ont été considérés comme illégaux *les règlements de police municipale faits par les préfets pour toutes les communes du département, mais n'ayant pas pour objet des mesures intéressant la sûreté générale*, notamment les arrêtés pris *pour interdire de jeter dans les rues des immondices pouvant produire des exhalaisons nuisibles, alors d'ailleurs que cette interdiction n'avait pour objet ni de faire cesser, ni de prévenir une épidémie*. Cr. 14 déc. 1867, D.P. 68, I, 285... *Pour réglementer la police des engrais, spécialement, en obligeant les marchands d'engrais à faire connaître par des écriteaux apposés sur leurs marchandises la proportion des matières entrant dans leur composition* (Cr. 18 août 1862, D.P. 63, I, 56, 6 nov. 1863, D.P. 63, 5, 41). *Pour prescrire, en vue de prévenir les mauvais traitements, un mode particulier de transport des animaux destinés à la boucherie* (Cr. 28 août 1858, D.P. 58, I, 473; 23 nov. 1860, D.P. 61, I, 293) *pour réglementer la taxe du pain*.

Il allait vite apparaître, cependant, que toutes ces décisions reposaient sur des bases bien fragiles. Il était si peu vrai d'ailleurs que, dans les espèces citées, l'ordre local était intéressé seul et à l'exclusion de l'intérêt général, que des interventions législatives allaient être nécessaires pour garantir une réglementation conforme à cet intérêt général.

Nous avons vu dans un précédent chapitre comment par les lois de 1902 et 1935 le maire a perdu ses attributions essentielles en ce qui concerne le maintien de la salubrité (2).

Quelques années auparavant, l'art. 67 de la loi du 21 juin 1898 avait précisé, contrairement aux tribunaux, que la réglementation du transport

(1) *Répertoire Pratique Dalloz*, V^e Commune, n^{os} 928.

(2) V. supra p. 48. La loi du 15 février 1902 (art. 1^{er}) imposait au maire de prendre, afin de protéger la santé publique, un règlement sanitaire après avis du conseil municipal.

Le décret-loi du 30 octobre 1935 qui est venu modifier la loi de 1902 confie au préfet le soin de prendre un règlement sanitaire applicable à toutes les communes du département.

des animaux destinés à la boucherie faisait partie du pouvoir de police du préfet.

Quant au commerce des engrais, il avait fait lui aussi l'objet d'interventions législatives, notamment le 4 février 1888. Cette loi imposait le respect des mesures propres à prévenir les fraudes et organisait la sanction de leur inobservation.

Enfin, en application d'une loi du 15 mars 1943, les préfets fixent les prix limites de la farine et du pain. Plus généralement, en matière de prix, une ordonnance du 30 juin 1945, n° 45.1483 semble avoir retiré tout pouvoir au maire (1). En effet, la taxation du prix de tous produits et services est faite par arrêtés interministériels ou du ministre de l'Economie Nationale ou du préfet agissant par délégation.

Il faut rapprocher ces quelques exemples de ce que nous avons dit plus haut sur le développement des polices spéciales. Nous aurions pu nous y limiter, mais il nous a paru préférable d'opposer aux solutions jurisprudentielles qui sont classiquement invoquées le démenti de la règle de droit supérieure : la loi.

SOUS-SECTION II

L'ORGANISATION ET LA DIRECTION DES ORGANES DESTINES A VEILLER A L'EXECUTION DES MESURES DE POLICE MUNICIPALE NE FONT PLUS PARTIE DES FONCTIONS MUNICIPALES

Bien que le pouvoir de police soit suffisamment défini par le pouvoir de faire des règlements de police, il apparaîtrait, tout de même, comme logique de lui reconnaître comme conséquence le pouvoir d'organiser et de diriger les services qui auront pour tâche de veiller à l'application et au respect de ces mêmes règlements de police.

La loi du 5 avril 1884 l'avait ainsi compris. Ses art. 102 et 103 établissent pour les communes, non seulement la faculté d'avoir un ou plusieurs gardes-champêtres, mais également celle de régler librement l'organisation du personnel de police dans toutes les villes de moins de 40.000 habitants. Quant au pouvoir hiérarchique sur ce personnel, il était seulement tempéré par la nécessité d'un agrément du préfet ou du sous-préfet pour les nominations. D'autre part, si un fonctionnaire de police pouvait être suspendu par le maire, il ne pouvait être révoqué que par le préfet.

Dans les villes de plus de 40.000 habitants *l'organisation du personnel chargé du service de la police est réglée, sur avis du conseil municipal, par décret du président de la République* (art. 103, 1^{er} alinéa, dans sa rédaction primitive).

Malgré ses réserves destinées à atténuer les conséquences de l'autonomie communale, on se trouve à l'époque de la loi de 1884, pour faire face aux besoins du maintien de l'ordre dans les circonscriptions territoriales inférieures, en présence *d'un service public de caractère communal et en régie directe* (2). Cette organisation traduit, une nouvelle fois, tout le crédit dont on fait bénéficier la commune.

Pourtant, petit à petit, en ce domaine comme en tant d'autres, le besoin d'unité va mordre sur les conquêtes du pouvoir municipal. Les exceptions, déjà constituées notamment en 1884 par l'organisation de la police dans la capitale et la ville de Lyon, verront leur nombre très rapidement

(1) V. supra, p. 48, note 2.

(2) Le service public de police ne se concède pas, mais doit être géré directement par la puissance publique. V. AUDEBERT : *Organisation et Méthodes de la Police Française*, thèse, Poitiers, 1938, p. 11.

augmenter (1). Enfin c'est la loi du 23 avril 1941 (2) qui en procédant à l'étatisation du personnel de la police dans toutes les communes de plus de 10.000 habitants, allait enlever au maire tout pouvoir de nomination et de discipline sur le corps de police.

Devant une semblable évolution on ne peut que rester perplexe. Quelles sont donc ces prétendues matières *par nature* municipales qui garantissent si peu, par leur instabilité, l'étendue des pouvoirs de police du maire? Quelle est la valeur pratique de cette nature dont une des caractéristiques principales est d'être essentiellement changeante? Nous allons essayer de rechercher s'il n'existe pas une explication moins rigide à l'existence de « zones de préférence » pour la police municipale.

SECTION III

LA POLICE MUNICIPALE ET LA POLICE GENERALE NE CONSTITUENT QUE DES MODALITES D'EXERCICE D'UNE MEME POLICE

Si les efforts pour dissocier les matières de la compétence de l'une ou l'autre police ont été vains, autant admettre tout de suite que l'entreprise était impossible, parce qu'il n'existe, *au profit des individus*, qu'une police administrative de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques.

Nous sommes d'autant moins gêné pour l'affirmer qu'en réalité une telle conception n'entraînera aucun changement d'importance à l'ordre des choses établi. L'utilité d'une police municipale subsistera mais son domaine se déterminera, non pas à partir de matières par nature municipales, mais en fonction de règles plus souples, plus simples et plus modestes. *A l'idée d'une différence de nature, nous voulons substituer l'idée d'une simple différence de degrés, car le concept de degré s'allie et s'accorde nécessairement avec celui de variation.*

La circulaire du 15 mai 1884 avait déjà conscience, semble-t-il, de cette unité de la police administrative. En vérité, il ne paraît plus possible de soutenir, comme le faisait M. BERTHELEMY, que l'Etat n'a aucun intérêt à ce que les rues de Pont-à-Mousson soient proprement entretenues et convenablement éclairées. Quel serait donc cet ordre général qui s'accommoderait si facilement des manquements, pouvant se manifester localement, au maintien de l'ordre public? Passe encore si ces manquements se manifestent dans une seule commune. Et s'ils existent dans une multitude de communes considérera-t-on toujours que l'intérêt de l'Etat n'est pas compromis par un tel désordre? S'il est répondu négativement, on ne manquera pas de remarquer qu'il s'agit de la propreté et de l'éclairage des rues, c'est-à-dire des matières dont on a proclamé qu'elles n'intéressaient que l'ordre local.

Plus justement, croyons-nous, il faut admettre que toutes les matières justifiant l'exercice de mesures de police présentent, à des degrés divers, un intérêt pour l'Etat. De ce point de vue on ne peut pas séparer les matières pour en faire une classification; par contre rien n'empêche de concevoir que pour les atteindre mieux dans certains cas, on en permette la réglementation dans un cadre territorial restreint. Mais la police municipale complétée par la police rurale, est inscrite dans la police générale. Il

(1) Une circulaire de M. le Ministre de l'Intérieur du 30 janvier 1919 avait envisagé un projet de réorganisation de la police municipale d'après lequel les maires seraient dessaisis au profit des préfets des pouvoirs de police qu'ils tiennent de la loi du 5 avril 1884, à l'exception de ceux qui sont énumérés par les paragraphes 1, 4, 5, 6, 7 et 8 de l'art. 97. Les maires devaient cependant rester chargés du maintien du bon ordre dans les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics.

(2) V. supra. p. 49.

n'y a pas entre elles de différence de nature. Au fond, la police municipale est une modalité d'exercice de la police générale, en constitue, en quelque sorte, une antenne avancée pour édicter les conditions particulières en vue de sauvegarder l'ordre public local, ou pour particulariser les mesures plus générales prises à l'échelon supérieur.

Aujourd'hui il nous paraît incontestable que l'Etat a intérêt à ce que les rues de Pont-à-Mousson soient proprement entretenues et convenablement éclairées. En effet, cet état de choses non seulement profitera aux habitants de cette localité, mais encore impressionnera favorablement les passagers, les voyageurs, les étrangers, servira d'exemple pour les communes voisines, en un mot contribuera au maintien de l'ordre public général. Qu'on le veuille ou non, il existera toujours, relativement aux mesures de police et quel que soit leur cadre territorial d'exercice, une finalité sous-jacente qui, du point de vue le plus élevé, conduira à l'identification de leur nature profonde. L'Etat ne peut que profiter d'une bonne réglementation dans les communes, même les plus petites, et sur les matières apparemment les moins importantes.

Que doit-on entendre d'ailleurs par bon ordre public général ?

S'agit-il, comme l'indique M. P.H. TEITGEN, en précisant le contenu de la sûreté générale de l'art. 92, des seules mesures qui intéressent la sûreté de l'Etat ? Nous ne croyons pas cette opinion défendable pour un certain nombre de raisons.

L'ordre public général ramené à la sûreté de l'Etat est d'abord trop restreint. Nous avons dit également, au début de notre étude, combien nous aimerions, pour la clarté des idées, qu'il soit possible de distinguer commodément la police de la sécurité de l'Etat de la police administrative de la sécurité des biens et des personnes. Mais ce n'est pas là que réside notre critique essentielle.

Supposons qu'à un moment donné, *seule* la police de la sûreté de l'Etat soit mise en œuvre à l'exclusion de toute autre. Pourra-t-on dire alors que l'ordre public, même dans ses manifestations les plus essentielles et les plus générales, est assuré ? Il ne le paraît pas et prétendre le contraire serait oublier que la police générale de l'Etat comporte des attributions originales qu'il est difficile de « territorialiser » et qui ne sont pas limitées à la sûreté de l'Etat (1), mais aussi qu'elle est, pour une large part, une synthèse, la traduction à l'échelon national de l'action des autorités chargées de maintenir, chacune dans leur sphère respective, l'ordre public. L'arrêt STEYER, cité par M. P.H. TEITGEN, n'est qu'une confirmation de l'irresponsabilité de la commune lorsque le maire se trouve placé sous l'autorité de l'administration supérieure pour l'exécution des mesures de sûreté générale. (2)

Nous ferons à la signification restreinte reconnue par M. P.H. TEITGEN à la sûreté générale de l'art. 92 une autre critique. En limitant la sûreté générale à la sûreté de l'Etat seul, M. P.H. TEITGEN va nous obliger à rattacher à d'autres dispositions législatives le pouvoir pour le préfet d'assurer, au profit des individus, l'ordre public. Lui-même n'y a pas manqué, qui veut trouver l'origine de ce pouvoir dans l'art. 99 de la loi de 1884. Nous avons dit plus haut (3) que cette interprétation était condamnable.

(1) La Documentation communale de Ministère de l'Intérieur définit les mesures de sûreté générale comme étant celles qui, par leur importance ou leur nature, dépassent le champ d'application de la police municipale.

(2) Conseil d'Etat STEYER, 4 nov. 1925, Rec. p. 850 : *Considérant... qu'au surplus l'inscription par l'adjoint de la dame Steyer, sur la liste des personnes suspectes du village, constitue une mesure de sûreté générale qui ne serait, en aucun cas, de nature à engager la responsabilité de la commune.*

(3) V. supra. p. 44 et 45.

Nous verrons dans un chapitre suivant que le préfet n'avait pas besoin de l'art. 99 pour asseoir son pouvoir réglementaire pour l'ensemble du département.

La police générale de l'Etat ou du département et la police municipale sont donc de même nature. Les matières sur lesquelles elles s'exercent ne se différencient pas a priori. Mais alors, va-t-on nous reprocher, pourquoi ne pas aller jusqu'au bout et réorganiser la police administrative dans le cadre d'une administration hiérarchisée à tous les échelons ? Comment, nous dira-t-on, après avoir créé la confusion, même si elle résulte du rejet d'un critère dépassé, retrouver quelques principes directeurs pour faire face aux problèmes pratiques que ne manqueront pas de soulever la coexistence de plusieurs autorités investies également d'un pouvoir de police ? Avant de conclure, nous voudrions essayer de répondre à ces deux griefs.

Le maire, en tant qu'autorité dans un cadre territorial restreint, est une conséquence de l'existence des communes. Celles-ci, elles-mêmes, sont le fruit d'une lente évolution, confirmée par la loi qui leur reconnaît aussi la faculté de s'administrer librement par des organes propres. Le maire est au nombre de ceux-ci et il exerce notamment le pouvoir de police municipale au nom de la commune. Cette dernière, en effet, dans le cas d'une politique de décentralisation, peut pleinement exercer les pouvoirs qui concourent à lui garantir l'autonomie de gestion.

Il en résulte, en l'état de cette organisation administrative, qu'il n'est pas possible de faire rentrer le maire dans la hiérarchie lorsqu'il exerce les pouvoirs de police municipale. Cela n'implique pas l'existence d'un ordre local étranger à l'ordre public général mais permet de distinguer police générale de l'Etat et municipale, en raison de la qualité des autorités qui en sont investies. Tandis que Président du Conseil et préfets exercent leurs pouvoirs au nom de l'Etat, le maire exerce les siens au nom de la commune. C'est sans doute ce que voulait marquer l'arrêt du Conseil d'Etat du 29 juin 1928 en précisant que *ces polices ne s'en exercent pas moins au nom de principes différents et en vertu de prescriptions distinctes*.

La décentralisation et son mécanisme technique pour y parvenir, ne doivent pas masquer cependant cette vérité que la commune n'est qu'une partie d'un tout et que le bon ordre qui y règne concourt au bon ordre général. Par conséquent s'il existe tout de même des « zones de préférence » à l'exercice de la police municipale, il faut en chercher la raison en tenant compte de cette vérité. Le maire, dans sa commune, va apparaître comme un élément avancé de l'appareil de police administrative. Le fait qu'il soit le représentant d'une circonscription territoriale personnalisée et qu'il soit en dehors de la hiérarchie ne permet pas de négliger son action pour le maintien du bon ordre. Ainsi remarquablement placé, il va percevoir les besoins d'une réglementation originale et sans égale que peuvent nécessiter les circonstances locales particulières. Il pourra, de même, prenant appui sur une réglementation déjà existante à un échelon plus élevé, décider, si la faculté lui en est laissée, d'en particulariser les mesures les plus essentielles. (1)

(1) Un arrêt récent de la Chambre Criminelle de la Cour de Cassation, du 28 octobre 1953, relatif à la protection contre l'incendie des bâtiments ou locaux recevant du public, précise clairement quelle est, en principe, la portée des pouvoirs du Président du Conseil des Ministres et du maire de réglementer sur une même matière.

Il est dit dans un des attendus : *Attendu que si le maire est chargé par l'article 97, 6°, de la loi du 5 avril 1884, de prévenir, par des précautions convenables, les accidents calamiteux, tels que les incendies, il appartenait au chef de l'Etat, antérieurement à la Constitution du 27 octobre 1946, laquelle a transféré ses pouvoirs de réglementation au Président du Conseil des Ministres, de déterminer, en vertu de ses pouvoirs propres et même en l'absence de toute délégation législative, celles des mesures de police relatives à la lutte contre l'incendie qui doivent, en tout état de cause, s'appliquer dans l'ensemble du territoire, le maire gardant le pouvoir d'ajouter à la réglementation gé-*

Au cours de cette action éminemment utile, le maire sera soumis au contrôle de l'administration supérieure par le jeu de la tutelle administrative qui, nous l'avons dit, (1) doit se garder d'être une source de tracasseries, en restant fidèle aux raisons de son institution. Comment en sera-t-il ainsi ? Comment le cas échéant, protéger l'autonomie de gestion des intérêts locaux contre l'utilisation intempestive du pouvoir de substitution d'action ? Précisément par l'affirmation que bien que l'Etat ait intérêt à tout ce qui se fait dans l'ordre local, il ne peut se mêler de tout faire lui-même, sous peine de transgresser les principes de l'organisation administrative qu'il a instituée. Il y a vraiment, pour reprendre une expression souvent usitée, une règle du jeu à respecter.

Il n'est point nécessaire, pour cela, de mettre en avant des matières de nature municipale mais simplement de comprendre qu'il n'existera que des cas d'espèce présentant des degrés d'importance variable. Une division du travail, en quelque sorte, pourra s'opérer entre maire et autorités supérieures, en fonction de ces degrés, étant entendu que le point de division pourra lui-même varier suivant la politique poursuivie par les gouvernants.

C'est seulement, en définitive, par la voie du contrôle juridictionnel qu'il sera possible de savoir s'il peut exister des matières comprises non seulement dans des zones de préférence réservées au pouvoir municipal, mais aussi dans des zones d'exclusivité repoussant, même en cas de carence affirmée des autorités municipales, l'action subsidiaire de l'autorité supérieure. Et encore serait-il jugé, par exemple sur une exception d'illégalité soulevée par un particulier, que le préfet est intervenu à tort dans une espèce du ressort exclusif de l'autorité municipale, qu'il ne paraîtrait pas possible quand même de rebâtir une théorie sur la base d'une telle décision. Elle n'aurait d'autre sens que de confirmer la défense faite aux représentants du pouvoir central de se perdre dans les détails de la vie locale qui, bien que présentant, à un certain point de vue, un intérêt pour le maintien du bon ordre général ne peuvent cependant le troubler dans l'immédiat de façon sensible.

Le pouvoir de police municipale va donc dans ces conditions s'exercer essentiellement sur des matières qui lui sont réservées par préférence parce que, en raison de l'importance qu'elles présentent, elles sont dans un rapport adéquat avec lui.

Les développements qui précèdent sont bien longs pour aboutir à un résultat aussi maigre que celui d'une simple substitution du mot degré au mot nature. Nous nous en excusons mais il nous est tellement apparu que la police administrative souffrait à notre époque dans ses vieux cadres que nous avons voulu essayer de la repenser, plus en nous attachant à son unité qu'en prêtant attention à ses divisions.

Nous ne sommes pas sûr que l'entreprise ne nous ait pas dépassé et que la nécessité dans laquelle nous avons cru nous trouver parfois de critiquer, ne justifie à son tour de sévères condamnations. Mais puisque désormais nous ne pouvons plus reculer, nous voudrions conclure en concrétisant notre position dans les formules les plus nettes. Nous userons, pour cela, des articles de la loi de 1884 en indiquant dans quel sens nous aimerions les voir amender pour qu'ils soulignent mieux les grands caractères de la police administrative.

En premier lieu, l'art. 92 devrait, à notre sens, ne laisser aucun doute sur le maintien du maire dans la hiérarchie chaque fois qu'il s'agit de la gestion des intérêts généraux. Et cela, soit qu'il s'agisse de sauvegarder la

nérale ainsi édictée, les prescriptions supplémentaires commandées par les conditions locales. Consulter également : DURANTON, Cass. crim., 12 mai 1933 - D. 33, 1.175, Note signée H.G.

(1) V. *supra*. p. 42, 43.

sûreté de l'Etat, soit qu'il s'agisse du maintien de l'ordre public dans une sphère hors de la portée du pouvoir de police municipale (1). Ainsi devrait apparaître qu'aux autorités les plus élevées correspondent les tâches les plus importantes, toutes précautions étant prises pour que leur règlement intervienne de façon uniforme et avec discipline.

Il faudrait ensuite et surtout, nous l'avons dit et nous y revenons, éviter, par une rédaction appropriée de l'art. 99, de confondre les pouvoirs propres de police du préfet avec ceux qu'il peut tirer de l'exercice de la tutelle. (2) Ensemble ils concourent également au maintien de la tranquillité, de la sûreté, de la salubrité publiques, se retrouvent au sein de la même police, mais s'exercent cependant en vertu de prescriptions distinctes.

Pour conclure, il ne devrait plus échapper qu'il est impossible d'enfermer les problèmes de sécurité, qu'il s'agisse de la prévention et aussi nous le verrons, de la réparation dans le cadre trop étroit de la police municipale. D'autre part, la sécurité considérée comme un des éléments de l'ordre public ne pouvait être isolée pour être étudiée absolument à part.

Enfin, il nous appartenait, au cours de cette première partie, de préparer la mise en évidence de l'opportunité administrative de l'intervention de l'instruction interministérielle du 5 février 1952. En effet, une question ne manquera pas de se poser à l'esprit, pour qui ne va pas au-delà des indications de l'art. 97 6° de la loi de 1884 ; quelle est la justification de l'instruction interministérielle du 5 février 1952 aux préfets, manifestation du pouvoir hiérarchique, alors que le maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police municipale est précisément en dehors de la hiérarchie ?

(1) Entre autres exemples, on peut citer un arrêt du Conseil d'Etat du 17 octobre 1952, Rec. p. 445, d'où il résulte que la lutte contre les fléaux sociaux tels que la tuberculose déborde le plan de la police municipale.

(2) V. supra p. 44.

TITRE II

L'INSTRUCTION INTERMINISTERIELLE DU 5 FEVRIER 1952

PLAN « ORSEC »

A V E R T I S S E M E N T

L'instruction interministérielle du 5 février 1952 n'a pas été publiée au Journal Officiel.

Le Ministère de l'Intérieur, sous le timbre du Service national de la Protection civile, Inspection générale, a fait cependant procéder à un tirage à part de cette instruction par l'Imprimerie nationale (1955).

CHAPITRE I

L'INSTRUCTION INTERMINISTERIELLE DU 5 FEVRIER 1952 SUR L'ORGANISATION DES SECOURS DANS LE CADRE DEPARTEMENTAL EN CAS DE SINISTRE IMPORTANT

PLAN « ORSEC » SA JUSTIFICATION - SES ORIGINES

Cette instruction, dont l'appellation a pu paraître un peu présomptueuse à certains, n'a pas toujours été parfaitement comprise. Le scepticisme et l'esprit critique n'ont pas manqué d'accompagner les premiers essais d'application de ses prescriptions. Elle fut même parfois matière à faire de l'esprit et, au cours des inondations de 1955, un article de presse voulait voir dans « ORSEC » un ensemble de mesures pour « temps hors sec », hors le temps de la sécheresse. Cette boutade, si elle n'enlève rien au mérite de l'abréviation, démontre qu'il ne faut point en user sans explication, si cela est nécessaire, et se garder d'enfermer dans un langage ésotérique les principes d'une organisation des secours.

Le plan d'organisation des secours dans le cadre départemental en cas de sinistre important est un essai honnête et de bonne foi. C'était aussi un essai nécessaire et doublement justifié en droit et en fait.

SECTION I

JUSTIFICATION DE L'INSTRUCTION DU 5 FEVRIER 1952

SOUS-SECTION I

EN DROIT

Nous avons plus haut (1) volontairement marqué combien la faculté pour le maire de faire appel à l'administration supérieure était importante pour l'intelligence de l'organisation d'ensemble des moyens de secours.

Mais, si le maire peut et doit faire appel à l'administration supérieure lorsqu'il est débordé, cela suppose que cette même administration dispose de moyens plus importants que ceux qui existent sur le plan local. Effectivement le préfet, chargé par la loi de la police générale du département et donc d'assurer notamment la sécurité des habitants qui s'y trouvent, doit pouvoir intervenir plus efficacement en raison de la mise en rapport des moyens d'intervention et des besoins éventuels. Il n'est rien d'étonnant, par conséquent, que le préfet qui, lui, se trouve intégré dans la hiérarchie, reçoive des autorités dont il dépend toutes instructions propres à lui faciliter l'accomplissement de sa mission. L'instruction interministérielle du 5 février 1952 est, on le voit, une manifestation normale de l'action administrative.

SOUS-SECTION II

EN FAIT

Il est juste de reconnaître que, dans le passé, l'organisation des secours en cas d'accident grave ou de catastrophe avait laissé apparaître de regrettables insuffisances. Faute d'une préparation poussée dans le détail, l'action

(1) V. supra p. 62 et s.

engagée était souvent incomplète. On négligeait de faire appel ou il était fait appel trop tard aux moyens nécessaires ou spéciaux qui, s'ils n'existaient pas localement, auraient pu être trouvés soit dans le département ou dans les départements limitrophes ou encore à l'échelon national. Quant aux bonnes volontés, si elles ne manquaient pas, elles étaient trop souvent mal utilisées en raison de l'inexistence d'un plan préétabli.

On a compris que « l'administration supérieure » n'interviendra que dans les cas d'accidents, catastrophes, etc., d'une certaine gravité. Il faut se garder cependant d'en conclure que l'organisation préconisée par l'instruction du 5 février 1952 n'interviendra que trop rarement pour mériter des soins attentifs. Au contraire, on est frappé de la fréquence et de l'importance des faits calamiteux à la lecture de certains articles, conférences, ou comptes rendus qui ont procédé à leur énumération ou à leur étude.

*
* *

En général, les faits calamiteux aux conséquences les plus dramatiques se produisent hors de France, hors d'Europe même. Quels que soient les progrès considérables à réaliser encore en matière de prévision des phénomènes naturels désastreux, nous savons aujourd'hui que les tremblements de terre se manifestent généralement dans les zones d'instabilité de la planète déterminées par leur concordance avec les grandes lignes de fracture et dans les zones de plissements récents. Les éruptions volcaniques se localisent sensiblement de la même façon. Les raz de marée ne se produisent que dans les régions sismiques et il n'est plus impossible maintenant de déterminer la trajectoire des typhons, cyclones et ouragans. Quant aux sécheresses dont les conséquences sont souvent la famine, elles sévissent dans des régions relativement bien déterminées, ainsi d'ailleurs que les inondations, les avalanches ou les ouragans de poussière. Il n'est même pas jusqu'aux invasions de sauterelles dont le champ d'action, malgré son étendue, ne permette de procéder à une graduation des risques suivant les pays.

Tous ces cataclysmes et sinistres naturels, outre une certaine régularité dans l'espace, présentent malheureusement une autre caractéristique qui est d'entraîner presque toujours des pertes en vies humaines et des dégâts considérables. Sans doute le nombre des victimes varie souvent suivant les auteurs. N'est-il pas suffisant cependant qu'il y ait eu, selon un éminent sismologue, au moins 50.000 victimes au lieu de plus de 100.000 précédemment annoncées, lors du tremblement de terre de Messine, le 28 décembre 1908. De même, les pertes en vies humaines par suite de l'explosion du Krakatau en 1883 furent ramenées à 36.417 au lieu de 100.000. Enfin le fameux tremblement de terre du Japon, du 1^{er} septembre 1923, coûta la vie, d'après une statistique officielle à 99.375 personnes. Il a fallu les moyens formidables mis en œuvre au cours de la guerre 1939-1945 pour égaler à Hiroshima, Nagasaki ou Hambourg les effets de tels cataclysmes naturels. Et encore les 100.000 morts de la ville d'Hambourg sont-ils le résultat de trois raids massifs en juillet 1943.

Bien que ces éruptions volcaniques et tremblements de terre se soient produits bien loin de notre sol, il faut cependant les considérer pour en tirer les enseignements qu'ils comportent. Apparemment il semble qu'il n'y ait rien à faire contre de pareils déchainements des forces de la nature. Ce serait folie pourtant, d'en refuser l'étude pour rechercher s'il n'existe pas quelques moyens propres à diminuer les pertes humaines et à améliorer les secours. Prenons comme exemple le tremblement de terre du Japon, du 1^{er} septembre 1923. Si l'on en croit les études faites par les savants, la mort de 3.608 personnes seulement serait attribuable exclusivement au tremblement de terre, ce qui équivaut à un et demi pour mille habitants. Le plus grand nombre de victimes fut imputable aux incendies, à tout ce qui con-

tribua à leur éclosion et à leur propagation et au manque d'eau pour les combattre (1). Il est évident, dans de telles conditions, que plus on diminuera le risque d'incendie, mieux on se protégera contre les conséquences désastreuses des tremblements de terre. Les mesures préconisées après le cataclysme japonais portaient sur le mode de construction des édifices, le tracé des voies urbaines, les précautions élémentaires à prendre relativement à tout ce qui peut être cause d'incendie, sur la protection des conduites d'eau et de gaz, etc. (2).

Les dégâts matériels, pourtant considérables, occasionnés par de nombreux incendies de forêts en France, dans les Alpes-Maritimes et le Var, au mois d'août de la même année, ne peuvent évidemment se comparer aux pertes en vies humaines imputables au cataclysme japonais.

Plus près de nous, on peut prendre la mesure des effets terrifiants que peuvent avoir parfois des inondations. Celles qui furent provoquées en Chine, en juillet 1953, par le Yang Tsé Kiang ont fait plus de vingt millions de sans-abri et 40.000 morts au Houpeh, au Hounan et au Kouangsi. Plus d'un million de travailleurs furent mobilisés pour réparer les digues de la région du lac Tungting. A la même époque aux Indes et en particulier au Népal les inondations faisaient 1.800 morts. Katmandu la capitale népalaise fut isolée du reste du monde, tandis qu'au Bengale oriental plus de dix millions de personnes étaient chassées de leur demeure. Les eaux avaient recouvert 36.000 kilomètres carrés et causé la ruine de 280.000 personnes. L'état d'urgence était proclamé, le 7 septembre 1954, à Dibrugarh, tandis que les flots déchaînés du Brahmapoutre détruisaient parcelle par parcelle cette ville de 50.000 habitants. Ces inondations furent la cause de famines et d'épidémies (3).

*
**

S'il est exact que la nature paraît dans son ensemble se montrer la plus impitoyable dans certaines parties du monde, en raison de la structure interne du globe, de son modelé superficiel, des courants de l'atmosphère, de la répartition des hommes à la surface, de leur façon de construire les agglomérations, notre vieille Europe, et la France donc, doivent s'attendre cependant à recevoir ses coups. Ceux-ci seront peut-être d'une intensité moindre mais ils n'en poseront pas moins des problèmes d'organisation des secours souvent difficiles à résoudre (4).

Ce sera d'abord l'action ou le déchaînement des éléments naturels dont le renouvellement périodique pour certains d'entre eux justifiera la recherche des moyens de secours les plus efficaces. Bien entendu dans cette recherche il sera tenu compte du « coefficient de fréquence et d'intensité » de chaque phénomène désastreux. C'est ainsi que l'on peut tout de même en

(1) Dans une étude du directeur de la Station sismologique du Cartuja (Granada) parue dans le n° 1 de *Matériaux pour l'étude des calamités*, op. cit., le nombre des victimes rôties ou brûlées, et les noyés, dont beaucoup reçurent la mort par cuisson, c'est-à-dire par échauffement des eaux dans lesquelles ils s'étaient réfugiés, est estimé, au bas mot, à 70.000. Un grand parc de Tokyo vit périr dans son enceinte 32.000 personnes sur les 34.000 qui s'y étaient rendus pour chercher un abri. En effet, l'étendue de ce parc et la direction première du vent avaient attiré tous ceux qui fuyaient les endroits les plus exposés. Nombreux furent ceux qui entreposèrent dans cet endroit les objets qu'ils voulaient sauver, parmi lesquels en grand nombre des paillasses de paille de riz. Bientôt le vent changea et le parc fut pris dans un cercle de feu. Quelques réfugiés seulement purent sortir de la fournaise.

(2) Ibid.

(3) En 1953 également, du 9 au 14 août, 113 secousses sismiques ébranlèrent les Iles Ioniennes, faisant un grand nombre de morts et des dégâts considérables.

(4) Le raz de marée, qui, dans la nuit du 31 janvier au 1^{er} février 1953, a ravagé les côtes du nord de l'Europe, principalement les polders hollandais, a égalé cependant en violence ceux qui d'ordinaire affectent d'autres continents que le continent européen. Rien que pour les Pays-Bas, on a dénombré environ 1.800 morts, 100.000 sans-abri, 35.000 habitations ou fermes endommagées, 175.000 hectares inondés. En octobre 1954, les inondations qui eurent lieu dans la région de Salerne, en Italie, firent 300 morts, 100 blessés et 5.000 sans abri. 200 personnes furent portées disparues.

France tenir pour négligeable ce coefficient en ce qui concerne, par exemple, les invasions de sauterelles (1), les éruptions volcaniques, ouragans de poussière et même, pensons-nous, les tremblements de terre, les cyclones et raz de marée. Par contre, les inondations, débâcles (2), avalanches, glissements de terrain, incendies, y compris les incendies de forêts doivent, à des degrés divers suivant leur plus ou moins grande périodicité retenir l'attention des autorités. Y aurait-il eu d'ailleurs à ce point de vue le moindre scepticisme sur l'importance du danger représenté par ces fléaux naturels que des événements récents se seraient chargés de rappeler combien notre sécurité repose sur des bases fragiles.

Sans qu'il soit besoin de remonter jusqu'aux incendies de forêts catastrophiques des Landes en 1949, à ceux qui ravagèrent 2.500 hectares en août 1952 au nord d'Antibes, aux inondations du Bas-Languedoc l'hiver 1953, il nous paraît suffisant et encore d'actualité de nous en tenir aux inondations de janvier 1955 et au tremblement de terre d'Orléansville. Nous retenons le tremblement de terre d'Orléansville, bien qu'il n'ait pas affecté la France métropolitaine; parce qu'il a tout de même frappé une terre française en Afrique du Nord et qu'il a fait brutalement surgir dans le temps un ensemble complexe de problèmes d'articulation et d'organisation des secours.

Les inondations de janvier 1955 se manifestèrent en même temps dans un grand nombre de départements et nécessitèrent une organisation des secours à l'échelon national, qui est aussi appelée suivant les conventions « ORSEC national ». C'est en effet, que les ressources existant sur le plan régional et, à plus forte raison, départemental, s'étaient avérées insuffisantes. Le 21 janvier, la première région ne pouvait plus fournir les renforts demandés par le préfet de la Seine et le préfet de Seine-et-Oise. « L'ORSEC national » permit de mettre à la disposition des autorités compétentes les moyens matériels réservés aux seuls ministres comme les réserves régionales et même, en cas d'absolue nécessité, de « débloquer » les stocks de guerre (3). Toutes les conditions étaient donc réunies pour une juste répartition des forces et moyens de secours sur l'ensemble des territoires sinistrés. Cette organisation et la coordination de l'action des autorités civiles et militaires contribuèrent d'efficace façon au maintien du contrôle de la situation. Ce résultat n'avait encore jamais été obtenu lors des inondations précédentes d'égale importance.

Dans le seul département de la Seine, les moyens du régiment des Sapeurs-pompiers de Paris furent renforcés par les unités des 3^e et 5^e génie, des sections d'éclairage des 401^e et 402^e régiments d'artillerie anti-aérienne et par des équipes constituées par les Scouts de France et la Fédération nationale de Sauvetage (4).

(1) En 1839, puis de 1858 à 1859, diverses régions de la Suisse, notamment le Bas-Valais, furent visitées par des vols de sauterelles.

(2) Plus de trente ans après, on citait encore la débâcle de Saint Gervais-les-Bains, Haute-Savoie, qui eut lieu le 12 juillet 1892, à la suite de la rupture de la partie inférieure du glacier de Bionassay. Celle-ci fut précipitée dans le torrent du même nom et vint former en val un barrage. Celui-ci ayant cédé sous la pression des eaux, une masse énorme de boue, de glace et de rochers fut projetée sur Saint-Gervais.

(3) Nous ne traiterons que de l'organisation des secours dans le cadre départemental. « L'ORSEC régional » et « l'ORSEC national » reposent sur les mêmes principes et se différencient seulement par leur portée territoriale.

(4) Dans les 24 heures, les Scouts de France mirent à la disposition du colonel commandant le Régiment de Sapeurs-pompiers, 60 équipes de première urgence, soit 600 hommes, munies chacune d'un canot de 10 places, d'un camion et d'une moto de liaison. Ce premier contingent fut vite renforcé par 500 scouts routiers âgés de plus de 17 ans et 3.000 scouts, sous la direction de 350 chefs, disposant de 12 camions de 35 places, 70 camionnettes de 12 places, 120 voitures de transport léger et de liaison et 100 motos.

La Fédération Nationale de Sauvetage a mis à la disposition du poste de commandement opérationnel, 12 bateaux à moteurs et 300 sauveteurs munis de bateaux à rames. V. Revue *Protection Civile*, 1955, n° 16.

Grâce à l'importance des secours mis en œuvre, on eut très peu de victimes à déplorer. Par contre, les dégâts matériels furent immenses et chiffrés aux environs de 10 milliards (1). Un premier bilan, publié par les services du Ministère de l'Agriculture, fait apparaître que sur un total de 2.240.000 exploitations agricoles que comporte le territoire de France, environ 20.000 ont été sinistrées. Le total des superficies agricoles inondées s'élève à 459.500 hectares, dont 270.000 de surfaces couvertes en herbe, 73.000 en céréales, 39.500 en terres nues, 10.700 en jardins et cultures maraîchères, 6.200 en vignes, 4.100 en vergers et cultures fruitières et 56.000 en autres cultures.

Et comme toujours, c'est *après* qu'on s'aperçoit de l'intérêt et de l'opportunité des mesures de prévention et de l'efficacité de celles qui se rapportent à l'organisation des secours. De fait, on n'a pas manqué de souligner à l'occasion de ces inondations que deux barrages construits en vue de la protection contre les crues dans le bassin supérieur de la Seine ont maintenu le plan d'eau à Paris à un niveau inférieur de cinquante centimètres à ce qu'il aurait été sans ces ouvrages. Alors aussi l'utilité des opérations de draguage, de conservation des champs d'inondation, etc., faisaient l'unanimité ; il en était de même de l'existence d'un plan de secours.

Le tremblement de terre d'Orléansville, le 9 septembre 1954, (une heure quatre minutes), s'il affecta un territoire moins étendu que les inondations de janvier 1955 fut incomparablement plus meurtrier. On eut, en effet, à déplorer plus de 1.000 morts et 5.000 blessés à la suite de ce cataclysme. 60.000 personnes étaient sans abri.

C'est dans ces circonstances que le Service national de la Protection civile fut appelé à intervenir. Il faut avouer que pour mettre à l'épreuve ce service à peine vieux de trois ans, la nature s'était montrée impitoyable. Il fallut, tout à la fois, faire face à des problèmes nombreux de dégagement des victimes et d'identification des morts, d'organisation des premiers soins et d'évacuation, de désinfection, de mise à l'abri de la population sinistrée, etc. Heureusement, et à la différence du tremblement de terre du Japon, la ville fut épargnée par le feu. L'existence de nombreuses victimes dans les douars voisins d'Orléansville, parmi une population aux conditions de vie fort primitives, ajouta aux difficultés rencontrées. Non seulement, malgré les destructions, il fut nécessaire de se rendre auprès d'elles, mais souvent encore de faire un effort de persuasion pour convaincre les blessés d'accepter l'évacuation pour être utilement soignés. Enfin, la pollution des eaux notamment, fit craindre que quelque épidémie ne survienne.

Nous ne pouvons pas rentrer dans le détail de l'action entreprise par les autorités. Plusieurs pages seraient nécessaires. Qu'il nous suffise, pour donner une idée de l'importance de la tâche qui dans des circonstances semblables pèse sur les sauveteurs, de préciser que dans les jours qui suivirent le séisme 3.450 tentes représentant une capacité de logement de 50.000 places furent rassemblées à Orléansville. A lui seul, le Service national de la Protection civile fournit 1.419 tentes d'un poids total de 245 tonnes et d'une capacité de 24.000 places environ ; 81 tonnes furent acheminées par avion entre le 12 et le 24 septembre ; le reste fut transporté par train et bateau. L'autorité militaire, pour sa part, apportait 1.030 tentes, tandis que 1.000 tentes provenaient d'autres sources (prêts, dons, locations). Parallèlement aux efforts déployés pour aboutir à la mise en place des moyens en campement sous tente suffisants, le service des Eaux et Forêts faisait couper et transporter en quelques jours près de 200.000 madriers. Quant à l'organisation sanitaire, elle nécessita, outre l'installation sur place de

(1) La crue de la Seine en 1910 aurait coûté plus de 80 milliards de nos francs actuels. Le volume d'eau charrié s'est élevé à 2.300 m³/seconde, contre une moyenne habituelle de 300.

services médicaux et chirurgicaux, la création d'un pont aérien entre Orléansville et Alger; toutes les quinze minutes un avion décollait ou atterrissait (1).

Il faut aussi signaler qu'après le séisme d'Orléansville une commission du Ministère de la Reconstruction a décidé d'élaborer avec la collaboration des géophysiciens, un règlement destiné aux architectes et fixant les coefficients de sécurité à respecter.

*
**

Hier donc la nature faisait durement sentir sa loi. Qui nous dit qu'elle nous épargnera demain ? Et le serions-nous que nous supplérions nous-mêmes, par notre seule action, à la disparition de toutes les causes d'insécurité dont elle était chargée. Si le ciel ne nous frappe plus par le feu, c'est nous qui allumerons le feu, si l'eau ne nous chasse pas de nos maisons c'est nous qui irons vers elle, si la terre ne se dérobe pas sous nos pas, nous la pénétrerons pour l'explorer ou prendre ses richesses.

C'est vrai, il n'y aura pas tous les jours un tremblement de terre ou une inondation, mais, terrible compensation, *tous les jours*, notre turbulence, nos imprudences, même les désirs les plus louables de faire progresser notre humanité, amèneront des accidents ou des catastrophes dont la répétition prend un tour dramatique. Quel désastre national, s'écrierait l'opinion publique, si le même jour se produisaient tous les accidents du travail, les accidents de la route, de transport, etc. ! Le nombre des victimes égalerait celui des événements calamiteux dont il est généralement affirmé qu'ils ont soulevé un mouvement de solidarité dans le monde entier. De même, la répartition des dégâts matériels dans le temps n'empêche pas qu'ils se chiffrent à des sommes considérables.

Incendies, explosions, accidents d'avions, de chemins de fer, de voitures, effondrements, etc., tous les jours la presse nous rappelle, pour qui veut réfléchir, qu'une organisation des secours est d'un intérêt quotidien. Le danger rôde partout, d'autant plus sournoisement que les formes de ses manifestations ne sont pas fixées une fois pour toutes. Qui penserait, par exemple, qu'il peut y avoir des inondations... de mélasse ! C'est pourtant ce qui arriva le 15 janvier 1919 à Boston, par suite de l'éclatement d'un réservoir de 8.781.000 litres de mélasse. Cette inondation n'en occasionnait pas moins plus d'un million de dollars de dégâts et noyait vingt et une personnes.

Parfois, les secours nécessaires seront facilement trouvés sur place. Parfois aussi, il sera nécessaire de les compléter ou de les renforcer. Pour venir à bout de l'incendie d'un dépôt de caoutchouc des Usines Wateles à Gennevilliers, en mai 1953, il a fallu déployer douze kilomètres de tuyaux. 37.710 m³ d'eau ont été débités et l'intervention a coûté trois millions de tuyaux usés.

L'importance des moyens mis en œuvre ne compte pas seule cependant, car il est généralement nécessaire que leur action se manifeste dans les délais les plus brefs. Cette dernière exigence, à force d'être répétée, a suscité des réflexes dont il convient de se féliciter. La catastrophe de Sérezin du Rhône, le 16 octobre 1953, en est une preuve qu'il faut citer.

(1) *Protection Civile*, n° 13, octobre 1954 et 15 janvier-février 1955 ; le tremblement de terre d'Orléansville a fait aussi l'objet d'un article de M. J.P. ROTHÉ, professeur à l'Université de Strasbourg, directeur du Bureau international de Séismologie, paru dans le 32^e numéro de la Revue pour l'étude des calamités (janvier-décembre 1954). Il convient ici d'insister, écrit M. ROTHÉ, sur la façon remarquable dont les secours ont été immédiatement organisés. Quelques minutes après la dernière secousse, l'alarme et l'alerte furent données dans le cadre du plan ORSEC (Organisation des secours) que le Directeur du service de la Protection civile, M. Vrolyk, fut chargé d'appliquer.

Cet accident qui fit onze morts et cinquante-huit blessés s'est produit à 6 heures 28, en gare de Sérezin du Rhône, à mi-distance entre Vienne et Lyon. A 7 heures 03, des moyens de secours suffisants étaient sur les lieux et l'évacuation des blessés sur les hôpitaux de Vienne et Lyon était commencée. Mais, fait remarquable, le commandant du centre principal de Vienne, sur les lieux à 6 heures 55, avait trouvé le moyen d'alerter l'hôpital de Vienne avant l'évacuation des blessés, ce qui permit de gagner un temps précieux et de sauver des vies humaines.

*
**

Fallait-il en présence de tant de menaces de gravité si différente, se reposer sur la loi de 1884 et, au-delà d'elle, sur l'intelligence des hommes, leur esprit d'initiative ou d'organisation, leur bonne volonté, leur courage même, en un mot sur l'improvisation au mieux des circonstances ? Fallait-il après avoir fixé au maire son lot de responsabilités, accepter que l'aide à laquelle il a droit ne soit autre chose que des activités brouillonnes et partiellement inefficaces. Certes, ce n'est point cela la sécurité.

Toute activité humaine qui vise à s'améliorer a ses règles, se développe suivant une technique patiemment et savamment élaborée. Le sportif s'entraîne, le militaire s'exerce à son métier de soldat ou de chef, le futur médecin s'assimile la science qui lui est indispensable. Partout et toujours on retrouvera, précédant le progrès, une concentration de l'effort humain. Pourquoi ce qui est admis pour des activités parfois étrangères à l'ordre social, ne serait-il pas admis au profit de celles qui, avec le plus de désintéressement, s'attachent à la conservation de nos biens et de nos personnes. N'est-ce pas cela, en fait, la vraie justification d'un plan de secours ? Bien sot serait celui qui ironiserait sur l'utilité d'un tel plan. Car malheureusement il en est ainsi en France, que ce sont souvent les intentions les meilleures qui sont le plus entourées de scepticisme et d'indifférence.

C'était bien aux autorités les plus élevées qu'il appartenait de montrer le chemin. Grâce à leur action la société est amenée à réfléchir que, peut-être, tant d'efforts ne sont pas autre chose que le souci de sa propre sécurité.

SECTION II

LES ORIGINES DE L'INSTRUCTION INTERMINISTERIELLE DU 5 FEVRIER 1952 : LE MINISTERE DE L'INTERIEUR

Par le fait même qu'on parle d'instruction interministérielle, on entend signaler que cette instruction a reçu l'accord de tous les ministères susceptibles d'être intéressés par la police de la sécurité ou de faciliter son exercice. Effectivement l'instruction du 5 février 1952 a reçu l'adhésion de nombreux départements ministériels (1) et, partant de là, on pourrait penser que chacun de ses chefs prend une part égale des problèmes qui se rapportent à sa mise en jeu. Il ne faut point, on le comprend, s'arrêter à une vue aussi simpliste et au surplus inexacte.

L'organisation des secours, nous l'avons vu au cours de la première partie, pose essentiellement des problèmes de recensement, de commandement, d'animation, de coordination des moyens utilisables dans un cadre territorial déterminé. Mais, de même que dans une commune les moyens se trouvent répartis entre les administrations publiques, les entreprises pri-

(1) Ces départements ministériels sont les suivants : Travaux publics, Transports et Tourisme, Justice, Education nationale, Postes, Télégraphes et Téléphones, Marine marchande, Défense nationale, Affaires étrangères, Santé publique, Finances, Intérieur.

vées, les simples particuliers mêmes, dans un département ou dans l'Etat on se trouve en présence d'une dispersion analogue. C'est pourquoi la conception et la réalisation d'un plan de secours doivent associer tant de services différents.

Est-ce suffisant ? Ce plan ne sera-t-il qu'une juxtaposition « d'accords » dont l'ensemble apparaîtra plus comme un « aboutissement » que comme un « commencement » ? Certainement pas si l'on veut bien ne pas perdre de vue le mouvement harmonieux et efficace qu'il vise au fond à organiser. Il faut de toute évidence, et puisque nous sommes orientés vers l'action, qu'il y ait un *meneur de jeu*, même au stade le plus élevé, c'est-à-dire à l'échelon national. C'est au Ministère de l'Intérieur qu'incombe la responsabilité de jouer ce rôle prépondérant. Nous devons pour être complet, examiner comment ce département ministériel prend une part de plus en plus importante dans l'exercice de la police de la sécurité et d'abord lui reconnaître la paternité de l'instruction interministérielle du 5 février 1952.

SOUS-SECTION I

EVOLUTION GENERALE DU MINISTERE DE L'INTERIEUR AU REGARD DES PROBLEMES DE PROTECTION CIVILE

Le Ministère de l'Intérieur, qui est sorti du Ministère de la Maison du roi, avait, à ses origines, des attributions si générales qu'il se trouvait pratiquement chargé de toute l'Administration civile de la France. Aux termes du décret-loi du 15 mai 1791, qui en constitue le statut fondamental, ses fonctions administratives et constitutionnelles étaient :

1° De faire parvenir toutes les lois au corps administratif ;

2° De maintenir le régime constitutionnel et les lois touchant les assemblées des communes par communautés entières ou par sections, les assemblées primaires et les assemblées électorales, les corps administratifs et les municipalités, la constitution civile du clergé et « provisoirement » l'instruction et l'éducation publiques; sans que la présente disposition puisse jamais induire que les questions sur la régularité des assemblées et la validité des élections ou sur l'activité et l'éligibilité des citoyens, puissent être soumises au jugement du pouvoir exécutif;

3° La surveillance et l'exécution des lois relatives à la sûreté et à la tranquillité de l'intérieur de l'Etat;

4° Le maintien et l'exécution des lois touchant les mines, minières et carrières, les ponts et chaussées et autres travaux publics, la conservation de la navigation et du flottage sur les rivières et du halage sur les bords ;

5° La direction des objets relatifs aux bâtiments et édifices publics, aux hôpitaux, établissements et ateliers de charité, à la répression de la mendicité et du vagabondage;

6° La surveillance et l'exécution des lois relatives à l'agriculture, au commerce de terre et de mer, aux produits des pêches sur les côtes et des grandes pêches maritimes, à l'industrie, aux arts et inventions, fabriques et manufactures, ainsi qu'aux primes et encouragements qui pourraient avoir lieu sur ces divers objets ;

7° De correspondre avec les corps administratifs, de les rappeler à leurs devoirs, de les éclairer sur les moyens de faire exécuter les lois, à la charge de s'adresser au corps législatif dans tous les cas où elles auront besoin d'interprétation ;

8° De rendre compte tous les ans au corps législatif de l'état de l'administration générale et des abus qui auraient pu s'y introduire ;

9° De soumettre à l'examen et à l'approbation du roi les procès-verbaux des conseils des départements, conformément à l'article 5 de la section troisième du décret sur les assemblées administratives.

On le voit, son activité ne se limitait pas à la sauvegarde des intérêts matériels de la nation, mais débordait largement ce cadre puisqu'elle englobait aussi l'instruction publique, les beaux-arts et les cultes. L'ensemble de ces attributions représentera, en 1913, celles de huit départements ministériels (1). Le député DESMEUNIERS, chargé de rapporter le projet de décret élaboré par le comité de constitution, n'avouait-il pas, d'ailleurs, à la séance de l'Assemblée du 7 mars 1791, que la multiplicité de fonctions qu'il serait nécessaire d'accorder au Ministère de l'Intérieur était effrayante (2). Il est vrai que ce projet confiait au Ministère de l'Intérieur, même l'administration des finances. Mais selon le vote de l'Assemblée, celle-ci fut érigée en ministère spécial et le nombre des ministères ainsi fixé à six : justice, finances, guerre, marine, affaires étrangères, intérieur.

Tout s'est donc passé sous la révolution comme si un phénomène de polarité s'était produit au profit du Ministère de l'Intérieur au moment même où il succédait à la Maison du roi. Assez vite cependant des services allaient en être distraits pour former de nouveaux ministères ou y être rattachés (Instruction publique, Travaux publics, Agriculture, Commerce, Beaux-Arts, etc.) (3). Le Ministère de l'Intérieur apparaît, en quelque sorte, comme une vaste cellule dont la karyokinèse était dans la logique de l'évolution. Celle-ci allait donc naturellement conduire ce département ministériel à la forme que nous lui connaissons aujourd'hui qui ne peut, malgré ce, être considérée comme définitive.

Quelle fut, au cours de cette évolution rapidement esquissée, la place prise au Ministère de l'Intérieur par les problèmes de sécurité et d'organisation des secours ? Comment aujourd'hui et dans le cadre de ce ministère, ces mêmes problèmes ont-ils reçu la consécration administrative ?

Pour le passé, on peut, sans risque de se tromper, affirmer que les problèmes de sécurité tels que nous les entendons ici figuraient bien peu au nombre des préoccupations dominantes du Ministère de l'Intérieur.

S'agissait-il de *prévention*, eh bien ! on l'avait organisée principalement par le jeu de la décentralisation, du moins pour la partie de cette prévention qui restait justiciable de la police générale.

Dans le cas contraire, les activités préventionnistes qui devaient se développer dans le cadre d'une police spéciale, étaient souvent inspirées et animées par d'autres départements ministériels. Un exemple emprunté à l'organisation de l'hygiène et de la salubrité publiques, dont nous avons marqué les liens intimes avec la sécurité, démontrera la tendance au démembrement des matières les plus homogènes. En effet, au moment du vote des grandes lois d'assistance de 1890 à 1905, c'est du Ministère de l'Intérieur que dépend la direction de l'Assistance et de l'Hygiène publiques, mais cette direction ne s'occupe que des services non spécialisés. L'hygiène

(1) *Origines et Evolution du Ministère de l'Intérieur*, par HENRI TERSON, thèse Montpellier, 1913, p. 43.

(2) *Le Ministère de l'Intérieur a longtemps fixé notre attention ; nous avons senti que le maintien de l'organisation de tout le royaume dépend en quelque sorte de cette partie du Ministère ; qu'il faut y placer les moyens d'assurer la liberté, la tranquillité et la prospérité publiques, mais la multiplicité des fonctions qu'il serait nécessaire d'accorder au Ministère de l'Intérieur est effrayante ; Moniteur Universel*, 10 mars 1791, Archives parlementaires, 1^{re} série, volume XXIV, p. 627 et s.

(3) Cf. TERSON, op. cit. Il s'est produit pour le Ministère de l'Intérieur l'inverse de ce qui se produit pour les ministères modernes, qui ont toujours tendance à augmenter leurs attributions.

des ateliers relève du Ministère du Commerce, l'hygiène des écoles relève du Ministère de l'Instruction publique, celle des casernes, de la Guerre, le service des épizooties de l'Agriculture, etc.

S'agissait-il de l'organisation des secours qui nous préoccupe plus directement, c'est essentiellement vers le maire et le préfet qu'il convient de se tourner. Jusqu'à une époque toute récente, l'organisation de l'administration centrale du Ministère de l'Intérieur ne faisait pas apparaître l'importance croissante qu'on attachait aux moyens conditionnant une intervention efficace des pouvoirs publics en cas d'accident, catastrophe, sinistre ou cataclysme. Si une exception devait être faite pour la protection contre l'incendie qui figurait explicitement, à la veille de la création du Service national de la Protection civile, à la direction des affaires départementales et communales, elle semblait être la seule possible (1).

Sans doute, tout un ensemble de circonstances va aider à la formation au sein du Ministère de l'Intérieur, d'un service très largement orienté vers les problèmes d'organisation des secours. En même temps l'idée qu'il peut exister une technique du sauvetage s'affirmera plus nettement. Au nombre des circonstances favorables qui se sont manifestées, il faut assurément citer la loi du 23 février 1944 (2) qui transfère au Ministère de l'Intérieur les attributions du Ministère de la Défense nationale en matière de défense passive. Il s'agit, dans ce cas, de la protection des populations contre les dangers du temps de guerre, qui s'organise dans un cadre législatif et réglementaire qui lui est propre. En fait, les problèmes de protection civile du temps de paix et du temps de guerre présentaient trop de points de contact pour ne pas être groupés au sein du même service, dès lors qu'ils se trouvaient parmi les attributions du même ministère. Aussi leur réunion fut effective à partir de 1944, que la défense passive et la protection contre l'incendie dépendent, soit de la direction de l'Administration départementale et communale comme nous l'avons signalé plus haut, soit de la direction générale de la Sûreté nationale comme l'avait décidé une ordonnance du 16 novembre 1944 (3).

En réalité, cependant, il s'agissait d'une association dans la pauvreté car, si le Ministère de l'Intérieur devait bien, aux termes de l'art. 2 de la loi précitée du 23 février 1944, diriger, coordonner et contrôler la préparation et l'exécution des mesures de défense passive sur tout le territoire national, pratiquement il ne disposait pas de moyens, d'abord financiers, lui permettant d'agir avec toute l'efficacité voulue. (4)

(1) V. *Le Ministère de l'Intérieur*, par P. BRAULT. *La revue administrative* 1948, n° 1, p. 66. V. également le décret du 23 février 1949 relatif à l'organisation de l'administration centrale du Ministère de l'Intérieur. On ne doit pas oublier que le caractère exclusivement civil des Sapeurs-pompiers ne fut pas toujours de règle (supra p. 24). Ainsi en 1840, les Sapeurs-pompiers de Paris dépendent, avec les gardes municipales, du cabinet du Ministre de l'Intérieur, en raison sans doute de l'insécurité du régime dans la capitale (TERSON, op. cit.).

(2) Validée par l'Ordonnance du 18 juillet 1944, art. 1 (J.O. du 29 juillet 1944). La loi du 23 février 1944 avait été elle-même précédée par une loi du 16 mars 1942 (J.O. 24-4-42), transférant la direction du Secrétariat d'Etat à la Guerre au Secrétariat d'Etat à l'Intérieur. Cette dernière loi est devenue caduque en raison des dispositions de la loi validée du 23 février 1944. L'une et l'autre d'ailleurs sont intervenues en violation des dispositions de l'art. 8 de la loi de finances du 20 juin 1920, qui prohibait les créations de ministères et sous-secrétariats d'Etat et les transferts d'attributions d'un département ministériel à un autre, autrement que par une loi. Ce dernier texte était resté sans application et il fut expressément abrogé par l'art. 2 de la loi du 24 novembre 1945, relative aux attributions des ministères du gouvernement provisoire de la République et à l'organisation des ministères.

(3) Ordonnance du 16 novembre 1944 relative à l'organisation du Ministère de l'Intérieur (J.O. du 17 novembre 1944).

(4) L'arrêté du 26 avril 1949 pris en exécution du décret 1949 et réglant la répartition et les attributions des sous-directions et bureaux des services centraux du Ministère de l'Intérieur (J.O. du 29 avril 1949), fait apparaître combien les tâches de protection civile confiées à un simple bureau étaient alors réduites à peu de choses.

La loi du 23 février 1944 avait eu un sens cependant, celui d'affirmer la vocation du Ministère de l'Intérieur à s'occuper préférentiellement de la protection des civils. Du seul point de vue psychologique, il ne paraît pas avoir été mauvais de faire de la défense passive la « chose » des civils. Elle apparaît ainsi plus ou moins justement avec une autonomie par rapport aux « activités guerrières » qui est de nature à emporter l'adhésion du plus grand nombre. D'autres raisons, bien entendu, ont été mises en avant par les autorités gouvernementales intéressées ; elles conduisent à penser que le transfert d'attributions, réalisé par la loi de 1944, a pris désormais un caractère définitif (1).

L'association de la protection civile du temps de paix et de la protection civile du temps de guerre dans le cadre du Ministère de l'Intérieur allait avoir, nous l'avons dit, des débuts particulièrement difficiles. Après une éclipse, qui aurait pu être mortelle, dans les années qui suivirent la Libération, les incertitudes de la situation internationale vont faire rebondir l'intérêt d'une défense passive à la mesure des dangers nouveaux encourus par les populations civiles. En présence de la possibilité d'utilisation des engins atomiques, disons même que le problème qui se posait n'était autre que celui de la survivance de la nation (2). Il fallait désormais une organisation administrative qui traduisit et qui consacra la volonté gouvernementale de ne plus considérer les problèmes de protection civile comme des attributions purement nominales qu'on aurait par voie de conséquence abandonnées à un bureau famélique. Cette organisation administrative appropriée a été trouvée dans la création du Service national de la Protection civile auquel nous arrivons maintenant.

*
**
*

SOUS-SECTION II

LE MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET LA PROTECTION CIVILE ORGANISATION ACTUELLE. — LE SERVICE NATIONAL DE LA PROTECTION CIVILE. — LES CONSEILS. L'ÉCOLE NATIONALE DE LA PROTECTION CIVILE

A. — Le Service national de la Protection civile

Le Service national de la Protection civile a été créé par le décret n° 51 1314 du 17 novembre 1951 relatif à l'organisation de l'administration centrale du Ministère de l'Intérieur. L'art. 2 de ce décret est ainsi conçu : *Les services directement rattachés au cabinet du Ministre comprennent :*

1°.....

2°.....

3° *Le Service national de la Protection civile qui est chargé de la protection contre l'incendie, de la défense passive ainsi que des questions de défense en surface intéressant le Ministre de l'Intérieur.* (1)

(1) Le n° 9 de la revue *Protection civile*, année 1954, rappelle les déclarations de M. DE CHÉVIGNÉ, alors Secrétaire d'Etat à la Défense nationale et aux Forces armées, selon lesquelles la Protection civile n'est pas du domaine de la Défense nationale. Cette thèse officielle n'a pas toujours cependant fait l'unanimité ; voir notamment à ce sujet l'article du général PRÉAUD : *Protection civile et Défense Nationale, Revue de la Défense Nationale*, mai 1953 et revue *Protection civile* 1953, n° 6.

(2) Il ne faut pas oublier que le pourcentage des pertes civiles et militaires en Europe, pour l'ensemble des victimes de guerre entre 1939 et 1945, s'établit comme suit : France 64 % de civils, Grèce, Pays-Bas, Pologne, Tchécoslovaquie 95 %, Grande-Bretagne 15,6 %, Allemagne 11%. Si l'Allemagne a eu la proportion de pertes civiles la plus faible d'Europe, c'est sans doute en raison du chiffre élevé de ses pertes militaires, mais aussi grâce aux mesures mises en œuvre pour la protection de sa population.

(1) J.O. du 23 novembre, modifié par un décret du 3 février 1955, V. B. BERGEROT, *La Revue administrative*, janvier-février 1952, p. 72.

Postérieurement un nouveau décret intervenait le 17 janvier 1952 pour autoriser le recrutement du personnel nécessaire au fonctionnement du nouveau service. Enfin, un arrêté de M. le Ministre de l'Intérieur du 13 juin 1952, venait préciser l'organisation et les attributions des services centraux du Ministère de l'Intérieur (1). Il en ressortait que les tâches intéressant la Protection civile en temps de paix se concentraient au Bureau de la protection contre l'Incendie et à l'Inspection générale de la Protection civile dont le détail des attributions respectives était ainsi libellé :

Bureau de la protection contre l'incendie :

Organisation des services départementaux et communaux d'incendie ;
Normalisation du matériel d'incendie, répartition des subventions pour l'achat de ce matériel ;

Etude de la prévention et de la classification des matériaux utilisés dans les constructions, du point de vue de la résistance au feu ;

Nomination et administration des inspecteurs départementaux de la protection contre l'incendie ;

Administration du régiment des Sapeurs-pompiers de Paris ;

Préparation de la protection contre l'incendie en temps de guerre.

Inspection Générale :

Inspection des services départementaux ;

Contrôle de l'organisation des secours ;

Contrôle et organisation des centres d'instruction ;

En présence de cette organisation on peut, avec quelque raison, être frappé par l'apparente spécialisation de la protection civile, qui se limiterait en temps de paix à la lutte contre l'incendie. Il faut cependant souligner tout de suite que certaines formules ou appellations traditionnelles, reprises par l'arrêté du 13 juin 1952, n'ont en aucune façon un sens restrictif. En effet, si les corps de Sapeurs-pompiers sont chargés principalement de lutter contre les incendies, ils le sont aussi des secours *contre les périls ou accidents de toute nature menaçant la sécurité publique* (2). Au surplus, la mission de l'Inspection Générale de veiller à l'organisation des secours va permettre les conceptions les plus étendues. Nous allons voir d'ailleurs que les textes les plus récents n'hésitent pas à user de formules d'une plus grande généralité.

B. — Les Conseils

A la suite de la création du Service national de la Protection civile, il allait être procédé à une réorganisation des conseils chargés, en cette matière, d'assister, à titre consultatif, le Ministre de l'Intérieur. Ces conseils sont, à l'heure actuelle, au nombre de deux : la Commission supérieure de la Défense passive et la Commission supérieure de la Protection contre l'incendie et autres sinistres du temps de paix.

La Commission supérieure de la défense passive a été organisée par un arrêté interministériel du 6 août 1952, modifié le 6 janvier 1953, pris en exécution de la loi du 11 juillet 1938 (art. 8), dont les dispositions abrogent

(1) Cet arrêté organisait le Service National de la Protection Civile de la façon suivante : Cabinet et section de liaison, Bureau des affaires générales (2 sections : *Mobilisation et Protection par éloignement*, Bureau de la Protection contre l'incendie, Bureau administratif de la défense passive, Bureau technique de la défense passive, Inspection générale de la protection civile. Un arrêté interministériel du 9 février 1954 est venu créer un service de l'alerte au Service National de la Protection Civile.

(2) Décret n° 53.170 du 7 mars 1953, art. 1^{er}, portant règlement d'administration publique pour l'organisation des corps de Sapeurs-pompiers et statut des Sapeurs-pompiers communaux. Précédemment article 1^{er} du décret du 13 août 1925.

l'arrêté interministériel du 9 janvier 1939 intervenu sur le même objet (1). Nous ne nous y arrêtons pas, puisque son activité est orientée vers la protection contre les dangers du temps de guerre.

Plus intéressante pour nous est la *Commission supérieure de la Protection contre l'Incendie et autres sinistres du temps de paix*, instituée au Ministère de l'Intérieur par un décret du 13 mars 1953 et dont la composition et le fonctionnement sont précisés par un arrêté du même jour (2). Cette commission est destinée à étudier les questions qui lui sont soumises par le Ministre. Celui-ci peut aussi la réunir en séance commune, avec la Commission supérieure de la défense passive. L'ensemble de ces deux commissions ainsi réunies prend le nom de *Conseil supérieur de la Protection civile*. (3)

C. — *L'Ecole Nationale de la Protection Civile*

Enfin, il faut faire une place toute spéciale à la création d'une Ecole nationale de la Protection civile par un décret du 21 janvier 1954 dont l'art. 1^{er} marque d'excellente façon la connexité des problèmes de Protection civile du temps de guerre et du temps de paix et la conception élargie de cette dernière. Cet article est ainsi conçu :

Il est créé sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur une Ecole nationale de la Protection civile.

Cette école a pour objet la formation des cadres des services chargés de la protection des populations civiles contre les sinistres du temps de paix et du temps de guerre. Elle a également pour objet l'instruction de toutes les personnes qui, en raison de leurs fonctions publiques ou privées, peuvent être amenées à participer à cette protection.

Telle qu'elle est actuellement organisée, l'Ecole nationale de la Protection civile comprend deux centres.

Le premier, le *Centre d'Instruction de la Protection civile* a été créé par un arrêté ministériel du 18 novembre 1946 et intégré dans l'Ecole nationale par l'arrêté du Ministre de l'Intérieur du 24 mars 1954. Il fonctionne à Paris, 26 rue Chaptal et a pour but : la formation et le perfectionnement des candidats officiers et des officiers de tous les corps de Sapeurs-pompiers, qu'ils soient professionnels ou volontaires.

L'Ecole nationale comprend d'autre part un *Centre d'Instruction générale de Protection civile*, installé à Nainville-les-Roches (Seine-et-Oise), dont la mission est définie par le texte de l'article I du décret du 21 janvier cité ci-dessus.

**

On ne peut plus, en présence de cette organisation administrative améliorée et rajeunie, faire grief au Ministère de l'Intérieur de ne pas avoir fait l'effort premier, nécessité par l'acceptation des problèmes de Protection civile. Sans doute, les problèmes de la Protection civile du temps de paix ont bénéficié, pour partie, du mouvement imposé par la défense passive et ont été entraînés par elle. Peu importe. Le fait est maintenant qu'il existe un cadre administratif mieux adapté au règlement des problèmes de sécurité.

(1) J.O. du 15 août 1952 et J.O. du 13 janvier 1953.

(2) J.O. des 16 et 17 mars 1953.

(3) Décret du 13 mars 1953, art. 3. Les dispositions de ce décret doivent conduire à rectifier l'art. 2 de l'instruction interministérielle relative à l'organisation administrative de la Protection civile du 9 novembre 1954, qui cite comme organes consultatifs du Ministre de l'Intérieur : le Conseil supérieur de la Protection civile et la Commission supérieure de la Défense passive. Il faut lire Commission supérieure de la Protection contre l'Incendie et autres sinistres du temps de paix au lieu de Conseil supérieur de la Protection civile.

Il reste cependant à lui donner les moyens financiers nécessaires, mais ceci est une autre question.

Quels sont d'ailleurs, plus précisément, les enseignements que comporte la création de ce *Service national* ?

Nous voyons d'abord qu'il se manifeste par une extraction du bureau de la Protection civile, de la direction de l'administration départementale et communale à laquelle il était habituellement rattaché. On peut alors légitimement penser que c'est en vue d'une promotion, mais, faut-il préciser, en vue d'une promotion qui va changer quelque peu les assises de cette Protection civile.

Si l'on veut, ce changement correspondra au passage de l'administration départementale et communale au *Service national*. Les autorités gouvernementales devront désormais penser les problèmes de sécurité autrement que « par voie de conséquence », parce qu'elles sont au-dessus des autorités territoriales. Elles devront les penser *principalement* en les dépouillant, pour en entrevoir les aspects les plus généraux et les plus essentiels, des servitudes restrictives que peut leur imposer un cadrage territorial trop rigoureux. Disons le mot, à la création du Service national de la Protection civile doit correspondre un changement d'optique, à la mission de contrôle, une *mission d'animation*. N'est-ce pas le résultat auquel devrait aboutir normalement ce glissement que nous avons marqué et qui a sans cesse fait avancer les problèmes de sécurité dans les préoccupations des autorités administratives supérieures ?

Au point où en est l'évolution de la police de la sécurité, ces autorités, et notamment les autorités gouvernementales, ne doivent plus se dérober à leur devoir, non seulement de réglementer, mais aussi de donner l'impulsion qui seule, en fait, fera de cette police quelque chose de vivant. Le maire et le préfet pour la part qui leur revient, s'exerceront d'autant mieux à la solution des problèmes qui s'y rapportent, que l'exemple viendra de plus haut et qu'ils seront aidés et conseillés. La création du Service national de la Protection civile, en effet, n'autorise pas un relâchement, dans les circonscriptions territoriales, de l'intérêt qu'il convient de porter au maintien de la sécurité. Bien au contraire, et le vrai sens de la réforme du 17 novembre 1951 n'est autre que celui d'une proclamation que, pour l'avenir, l'Etat lui-même accepte de mieux orienter son action pour garantir à ses sujets la sécurité. C'est le Ministre de l'Intérieur qui a été choisi pour être *le meneur jeu comme* nous l'avons dit, et qui par l'intermédiaire de l'Inspection générale du Service national de la Protection civile, va être à l'origine de l'instruction interministérielle du 5 février 1952.

CHAPITRE II

LA NATURE DE L'INSTRUCTION INTERMINISTERIELLE DU 5 FEVRIER 1952. — SA PORTEE RELATIVEMENT AUX PREFETS. — LA QUALITE D'AUTORITE DE POLICE GENERALE DES PREFETS

SECTION I

LA NATURE DE L'INSTRUCTION INTERMINISTERIELLE

Le Ministre de l'Intérieur va donc jouer, principalement pour toute la partie de la police de la sécurité qui se rapporte à la réparation et à l'organisation des secours, un rôle capital. C'est ainsi qu'il devra dégager les grands principes qui en commanderont l'efficacité et ensuite les rendre familiers à tous ceux qui pourraient être appelés à les appliquer. L'action qu'il devra conduire pourra revêtir les formes les plus diverses et s'étendre de l'action d'information et de propagande à une action plus nettement administrative par l'exercice du pouvoir réglementaire. Il faudra, en effet, non seulement veiller à organiser rationnellement les services dont les attributions comprendront désormais les problèmes d'organisation des secours, mais aussi leur donner les instructions nécessaires. En complément, les populations devront être amenées progressivement à connaître quelques-unes des règles essentielles de cette organisation, surtout en ce qui concerne la diffusion de l'alarme.

Pour mieux comprendre l'importance et la portée de l'instruction interministérielle du 5 février 1952, nous devons maintenant nous interroger sur sa véritable nature. Sommes-nous en présence d'une simple circulaire ou au contraire d'un document qui pourrait se prévaloir du caractère réglementaire ? Auparavant le rappel de quelques principes de droit administratif nous apparaît nécessaire.

SOUS-SECTION I

LE POUVOIR REGLEMENTAIRE DE L'EXECUTIF. LE REGLEMENT ET L'INSTRUCTION DE SERVICE : DEFINITION ET DIFFERENCE

Le pouvoir réglementaire se caractérise au point de vue matériel par la généralité des mesures qu'il permet de prendre et, au point de vue formel, par la qualité de ses détenteurs qui sont toujours des autorités administratives. C'est exactement ce que traduit la définition de M. WALINE, qui voit dans le règlement administratif une règle générale applicable à toute une catégorie de citoyens sans acception de personnes (1).

Telle quelle, cette définition ne fait pas apparaître, quant à leur contenu, de différence entre le règlement et la loi. Tous deux possèdent également la faculté d'édicter des règles générales et impersonnelles. Seulement tandis que la loi émane du Parlement, le règlement émane d'une autorité administrative. Il en résulte, en raison même de la hiérarchie existant entre leurs auteurs réciproques, que le règlement est inférieur à la loi. Son domaine normal s'étend aux réglementations générales, mais subordonnées aux réglementations établies par la loi, et par là-même, limitées à la

(1) WALINE, traité, op. cit. 6^e édi., p. 38.

législation administrative à l'exclusion des mesures fiscales et pénales (1).

La plénitude du pouvoir réglementaire n'appartient aujourd'hui qu'au Président du Conseil des ministres, qui est chargé, par l'art. 47 de la Constitution du 27 octobre 1946, de l'exécution des lois (2). C'est dire par là qu'il ne peut être fait, en principe, de règlements autonomes, c'est-à-dire touchant une matière qui n'aurait pas encore justifié l'intervention du législateur. La fonction première et, peut-on dire, essentielle du règlement, c'est de se présenter comme l'auxiliaire de la loi pour en permettre la meilleure application. La Constitution du 14 janvier 1892, par exemple, la reconnaissait explicitement et avec beaucoup de netteté : *Le Président de la République... fait les règlements et décrets nécessaires pour l'exécution des lois*. Si comparativement l'art. 3 de la loi constitutionnelle du 25 janvier 1875 (3), comme d'ailleurs l'art. 47 de la Constitution de 1946, sont plus discrets, il ne faut pas en conclure à un recul du pouvoir réglementaire de l'exécutif.

La règle du rattachement du règlement à la loi comporte toutefois des exceptions, toutes justifiées d'ailleurs par les nécessités de la pratique. Les unes sont de création jurisprudentielle, tandis que d'autres trouvent leur fondement dans la loi même. Elles vont permettre de relâcher le lien de dépendance du règlement à la loi, tel que nous l'avons défini, et de doter aussi bien le Président du Conseil que les Ministres, les préfets et les maires d'un certain pouvoir réglementaire autonome.

En ce qui concerne le Président de la République dont les pouvoirs à ce sujet ont été transférés par la Constitution de 1946 au Président du Conseil, on sait que la jurisprudence administrative par le fameux arrêt LABONNE (4) avait admis qu'il était investi d'un certain pouvoir réglementaire, en dehors de toute délégation législative. Bien que limité à l'édictation de mesures de police, ce pouvoir ne pouvait exister cependant qu'en vertu d'une entorse aux principes. Il s'explique par le souci de ne pas paralyser le gouvernement outre raison, dès lors qu'on admet comme une de ses missions les plus traditionnelles et les plus permanentes, celle du maintien de la tranquillité, de la salubrité et de la sécurité publiques.

(1) On ne peut pleinement comprendre le pouvoir réglementaire qu'en prêtant une juste attention aux circonstances historiques qui ont accompagné ces premières manifestations. M. M. MIGNON, dans un article hautement documenté (*La Revue Administrative*, 1950, n° 14, p. 144), rappelle qu'en réaction contre l'arbitraire de l'ancien régime les constituants révolutionnaires de 1789 décidèrent que la faculté d'édicter des règles générales et impersonnelles devait incomber au seul Parlement. C'était traduire en droit positif, explique-t-il, l'influence des doctrines philosophiques de Montesquieu et de Jean-Jacques Rousseau. Or ces idées, qui allaient conduire à ne reconnaître qu'à la Nation ou à ses représentants la fonction législative, écartaient toute possibilité pour les autorités administratives de poser des règles générales pour assurer l'exécution des lois. Aussi la Constituante puis la Législative, pour rester fidèles à ces idées, s'imposèrent d'édicter elles-mêmes les instructions, compléments nécessaires des lois, qui devaient rendre pratiquement applicables les principes généraux posés par elle. C'était là une tâche énorme, voire même impossible, dont il fallut bien admettre que le Parlement pourrait et devrait se décharger sur l'exécutif. En définitive, comme le remarque M. MIGNON, le pouvoir réglementaire est né d'un recul de conceptions théoriques devant la réalité de besoins pratiques.

(2) Constitution du 27 octobre 1946.

Art. 47. — *Le Président du Conseil des ministres assure l'exécution des lois.*

Il nomme à tous les emplois civils et militaires, sauf ceux prévus par les articles 30, 46 et 84.

Le Président du Conseil assure la direction des Forces armées et coordonne la mise en œuvre de la Défense nationale.

Les actes du Président du Conseil des ministres prévus au présent article sont contresignés par les ministres intéressés.

(3) Loi constitutionnelle du 25 janvier 1875, art. 3 : *Il (le Président de la République) promulgue les lois lorsqu'elles sont votées par les deux Chambres ; il en surveille et il en assure l'exécution.*

(4) LABONNE, Conseil d'Etat. 8 août 1919, D. 21,3,23-S.24,3 46, M. J. LAFERRIÈRE reconnaît explicitement l'existence de règlements autonomes en matière de police dans son *Manuel de Droit Constitutionnel*, 2^e éd. 1947, p. 1077. Il en est de même de M. A. DE LAUBADÈRE, *Traité élémentaire de droit administratif*, 1953, n° 360 et s.V. également supra p. 76, note 1.

Les ministres, si l'on fait exception des dispositions de l'art. 47 de la Constitution, qui les associent par la formalité du contreseing à l'exercice par le Président du Conseil du pouvoir réglementaire, ne possèdent pas eux-mêmes ce pouvoir. Ils se sont vu pourtant reconnaître le pouvoir d'édicter, par voie d'arrêté, l'organisation interne de leur service. Ce pouvoir organique apparaît comme le corollaire inévitable de leur situation de chef responsable de leur service. (1) Il leur sera donc possible, comme à tout chef de service (*arrêt Jamart, note 1*), de faire des règlements autonomes dans la mesure où l'organisation à laquelle ils procéderont, ne touchera pas directement l'activité des particuliers.

A côté de ces premières exceptions d'origine jurisprudentielle, il faut faire une place à celles dont le fondement n'est autre que la loi elle-même. Nous les connaissons d'ailleurs déjà puisque ce sont celles qui constituent le pouvoir réglementaire du maire et du préfet, qui se rattachent respectivement à la loi du 5 avril 1884 (*art. 91, 92, 94, 97*) et à celle du 22 décembre 1789 - 8 janvier 1790 (*sect. 3, art. 2*) et 28 pluviôse an VIII. *art. 2 et 3*. Les textes qui confèrent aux maires et aux préfets, la charge du maintien de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques sont par là même générateurs de compétence. Nous avons vu celle du maire, nous retrouverons bientôt celle du préfet.

Le rappel rapide des quelques principes et des solutions se rapportant à l'exercice du pouvoir réglementaire va nous permettre maintenant de revenir plus utilement sur le pouvoir réglementaire organique des ministres. On a certainement deviné, en effet, que c'est de ce pouvoir que va nous rapprocher la discussion sur la nature de l'Instruction interministérielle du 5 février 1952.

Les règlements organiques, nous l'avons plus haut souligné, s'imposent aux seuls agents du service et l'inexécution de leurs prescriptions constituera une faute contre la règle de l'obéissance hiérarchique, susceptible de faire encourir des peines disciplinaires. Mais surtout, la qualité d'acte juridique leur étant reconnue, ils pourront tout autant être invoqués à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir contre les décisions subordonnées méconnaissant leurs instructions, qu'attaqués en annulation s'ils sont eux-mêmes irréguliers. L'invocabilité et l'annulabilité constituent la marque propre du règlement.

Il faut nettement distinguer le règlement des circulaires, instructions et ordres de service, par lesquels le supérieur hiérarchique indique à ses subordonnés, soit d'une manière générale, soit à propos d'une affaire ou d'une série d'affaires déterminées, la conduite à tenir. Ces mesures administratives d'ordre intérieur n'apportent aucune modification à l'ordonnement juridique du service et leur effet se limite à leur caractère obligatoire pour l'agent d'exécution, en vertu du principe de subordination au supérieur hiérarchique. Ces circulaires, instructions ou ordres de service ne sont surtout ni invocables, ni annulables.

La frontière entre le règlement et les simples circulaires ou instructions n'est pas toujours facile à déterminer et parfois les qualifications ne correspondent pas à la vraie nature de l'acte qu'elles recouvrent. Le Conseil d'Etat s'attache à rechercher si le document qualifié par son auteur de circulaire, instruction ou ordre de service, contient en réalité une décision modifiant l'ordre juridique établi. Il apparaît alors comme un acte juridique.

(1) Conseil d'Etat, 7 février 1936, *JAMART. Recueil Sirey* 1937. III. 113, note de M. RIVÉRO : *Considérant que si, même dans le cas où les ministres ne tiennent d'aucune disposition législative un pouvoir réglementaire, il leur appartient, comme à tout chef de service, de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous leur autorité.*

Les actes indicatifs de l'administration, consistant simplement à extérioriser une information, une position, une façon de voir, se verront refuser le caractère de décision irrévocable et annulable en raison de leur infériorité.

Une position plus nuancée commence à se manifester dans la jurisprudence du Conseil d'Etat au sujet des actes auxquels le caractère d'instruction peut être conservé, mais qui sont tout de même « directifs », c'est-à-dire qui vont jusqu'à orienter les conduites. Leur invocabilité, à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir, demeurerait interdite, mais au contraire, la possibilité de les attaquer en annulation, s'ils sont irréguliers, serait admise.

Si, plus nettement encore, ces prétendues mesures d'ordre intérieur portaient création d'obligations fonctionnelles nouvelles pour leurs destinataires, il semble qu'il n'y aurait plus, aujourd'hui, de difficultés pour faire reconnaître leur caractère réglementaire (1).

Sous-SECTION II

L'INSTRUCTION INTERMINISTERIELLE DU 5 FEVRIER 1952 A-T-ELLE LE CARACTERE REGLEMENTAIRE ?

La réponse à cette question suppose évidemment la connaissance préalable des dispositions de l'instruction du 5 février 1952. C'est seulement, en effet, la mise en contact de ces dernières avec les principes de solution que nous connaissons qui pourra orienter notre choix.

D'abord il faut dire, semble-t-il, pour qu'il n'y ait aucune équivoque, que l'instruction dont il s'agit ne s'adresse pas directement aux particuliers, bien qu'ils aient tout de même une part à prendre dans l'organisation des secours qu'elle prévoit. Ainsi, par exemple, s'il est question de l'obligation du témoin d'un sinistre d'alerter les secours, ce n'est pas autrement que par un rappel des sanctions prévues par l'art. 63 du Code pénal contre celui qui la transgresse. L'instruction ne crée pas l'obligation à la charge du particulier. Tout au plus, elle indique comment, pour le meilleur effet, il peut lui être conseillé d'y satisfaire par un appel à la gendarmerie ou à la police. En droit, il ne peut d'ailleurs en être autrement, cet acte administratif ne réunissant pas les conditions essentielles qu'un règlement doit présenter vis-à-vis des particuliers. Non seulement les ministres ne possèdent pas le pouvoir réglementaire de police générale du Président du Conseil mais, en serait-il autrement, qu'en l'espèce il n'aurait été procédé à aucune publication dans les formes requises.

La question qui nous préoccupe se limite en réalité à rechercher si l'instruction du 5 février 1952 présente un caractère « directif » suffisant, soit qu'il se traduise par l'existence d'obligations fonctionnelles nouvelles pour les agents de l'entreprise administrative, soit qu'il conduise à des modifications de l'ordonnancement des services pouvant être appelés à en connaître. Car si les simples particuliers ne sont pas touchés par les prescriptions des autorités gouvernementales, il en est bien différemment des services publics et, principalement, de ceux qui dépendent du Ministère de l'Intérieur. Ces derniers, dans le cadre départemental, comprennent, outre les forces de police, les bureaux des préfetures.

Si l'on y regarde d'un peu près, il faut bien admettre comme base de la discussion deux faits que l'observation et l'expérience ont contribué à mettre en évidence.

(1) WALINE op. cit. 5^e éd. p. 109 et 128, DUEZ ET DEBEYRE, op. cit. N° 38, 129 et 526. A. DE LAUBADÈRE, *Traité élémentaire de Droit administratif*, 1953, n° 415 et s. — CHARLIER, *Circulaires, instructions de service et autres prétendues mesures d'ordre intérieur administratif*, J.C.P. 1954, 1.1169.

D'abord, il ne peut être sérieusement contesté, que jusqu'à ces temps derniers, les problèmes d'organisation des secours ne s'étaient pas traduits de façon tangible dans le cadre des attributions des services préfectoraux. Il ne présentaient, peut-on dire, *aucune antériorité par rapport à la réalisation du risque*. Par conséquent, ils n'appelaient une action administrative que trop rarement et cette action, d'ailleurs, était alors beaucoup plus proche de l'action de commandement, de l'acte d'autorité de la compétence du préfet seul, que de celle dont les bureaux sont coutumiers. On remarquera une fois encore combien, en cette matière, on acceptait volontiers de voir jouer pleinement la décentralisation au profit des collectivités publiques inférieures tandis que, d'un autre côté, on évitait de trop rechercher les obligations que pouvait contenir pour le préfet la charge que lui donnait la loi de veiller au maintien de la sécurité publique de son département.

Aujourd'hui, et malgré des nuances possibles dans l'interprétation de l'instruction interministérielle, ses dispositions consacrent et affirment *l'antériorité* des problèmes d'organisation des secours. Cette antériorité se manifestera essentiellement par des opérations de recensement des moyens de secours, par la tenue à jour des états sur lesquels ils seront consignés, par la préparation et l'exécution d'exercices de mise en application du plan départemental, qu'il s'agisse d'exercices de cadres ou d'exercices plus étendus, etc. Or, il semble bien qu'il s'agisse là d'obligations fonctionnelles au sens où l'entend le Conseil d'Etat, c'est-à-dire d'obligations dont l'existence confère le caractère réglementaire à l'instruction qui les institue (1).

Faut-il, en effet, comprendre que l'instruction du 5 février 1952 ne faisait qu'indiquer des correctifs ou des aménagements à une attitude administrative préexistante pour l'amener à s'infléchir dans le sens par elle souhaité ? Nous ne le pensons pas, car cette attitude administrative qu'on voudrait améliorer, nous pensons précisément qu'elle n'existait pas auparavant. Ce n'est pas parce que les prescriptions ministérielles ne doivent pas conduire à la création d'un service nouveau (*art. 10 de l'instruction*) qu'il faut penser qu'elles seront sans influence sur ceux qui constituent normalement l'administration préfectorale (2).

Le vrai sens de l'instruction de 1952 nous paraît être, au contraire, surtout au regard des tâches matérielles d'exécution, non pas de conduire à faire différemment quelque chose que l'on faisait déjà, mais plutôt à faire quelque chose là où on ne faisait pratiquement rien. A ce point de vue, on peut avec raison, considérer que cette instruction se rapproche d'une règle organique. Cette dernière qualification ne s'harmonise-t-elle pas mieux, d'ailleurs, avec l'importance que représente, pour l'accomplissement des tâches de sécurité, l'organisation d'un plan de secours dans le cadre départemental ?

Il faut, enfin, au passage, souligner ici la grande généralité du document administratif qui nous retient. Il constitue essentiellement, en effet, une sorte de plan « omnibus », susceptible de rendre des services, quel que soit le type de catastrophe auquel on soit obligé de faire face. L'instruction de 1952 s'oppose, par là, à d'autres instructions dont la généralité est bien moins affirmée parce que limitée à des prescriptions valables seulement pour des interventions particulières :

(1) Ainsi l'arrêt du Conseil d'Etat du 22 juillet 1910, Rec. p. 620 reconnaît le caractère de règlement à une circulaire du Ministre de l'Instruction publique chargeant les professeurs de l'enseignement secondaire de la surveillance des récréations d'interclasse. Il y a, en effet, création d'une obligation fonctionnelle supplémentaire pour ces professeurs.

(2) V. *infra*, chapitre III, section V.

- Instruction interministérielle SATER du 1^{er} juin 1948 : recherche et sauvetage des aéronefs en détresse ;
- Circulaire du Ministre de l'Intérieur n° 83, du 27 février 1948 et circulaire du Ministre de la Santé publique et de la Population n° 13 du 23 avril 1948 : mesures de prévision et de prévention en cas d'inondation ;
- Instruction interministérielle (Ministre de l'Intérieur et Ministre des Travaux publics, des Transports et du Tourisme) n° 108, du 31 mars 1950 : dispositions à prendre en cas d'accident de chemins de fer ;
- Instruction interministérielle du 14 avril 1951 : mesures à prendre en cas de sinistre maritime survenant en zone littorale ;

L'application de ces circulaires ou instructions n'est pas nécessairement exclusive de l'application du plan des secours de l'instruction du 5 février 1952. Au contraire, une articulation doit toujours pouvoir s'opérer entre leurs prescriptions qui se révéleront dans de très nombreuses circonstances complémentaires.

SECTION II

LA PORTEE DE L'INSTRUCTION INTERMINISTERIELLE DU 5 FEVRIER 1952 RELATIVEMENT AUX PREFETS. LA QUALITE D'AUTORITE DE POLICE GENERALE DU PREFET

Des liens intimes, tels que ceux de cause à effet, lient les questions de la nature et de la portée de l'instruction. Nous savons maintenant que ses prescriptions n'ont pas pour destinataires les particuliers; nous savons aussi quelle peut être leur influence sur le fonctionnement des services préfectoraux. S'il en est ainsi, c'est essentiellement parce que dans le département, c'est au préfet qu'il appartient de veiller à leur application et que c'est à lui, d'abord, qu'elles s'adressent.

Mais en l'état des précisions et des indications qui peuvent se dégager des analyses auxquelles nous avons procédé, il est, malgré tout, une question qu'il faut reprendre. Le préfet, dans le département, doit-il être l'animateur de la police de la sécurité parce que, intégré dans la hiérarchie, il doit obéissance à son supérieur, ou bien parce que sa mission propre, en dehors de toute injonction, comporte précisément l'examen et le règlement des problèmes de sécurité ? Plus *exactement*, *n'y a-t-il pas rencontre des obligations traditionnelles de la fonction préfectorale et des préoccupations amplifiées et plus affirmées du supérieur hiérarchique de mieux considérer la police de la sécurité ?*

Nous avons, dans les pages précédentes, sans cesse parlé de la qualité d'autorité de police générale du préfet. Nous devons maintenant, pour tenir nos promesses, fournir à nos affirmations les explications nécessaires. C'est en effet que la qualité d'autorité de police générale, que nous reconnaissons au préfet, nous est apparue une notion assez peu courante, en ce sens que bien des ouvrages classiques de droit administratif font preuve d'une extrême discrétion vis-à-vis d'elle. Qu'il s'agisse de ceux de WALINE, de DUEZ et DEBEYRE, de DE LAUBADÈRE, par exemple, aucun ne s'explique nettement sur ce point et, s'il est question des pouvoirs de police du préfet, c'est la plupart du temps pour les rattacher à l'exercice de polices spéciales ou à l'art. 99 de la loi de 1884. Il en est bien différemment en ce qui concerne le maire, dont le pouvoir réglementaire est très complaisamment mis en évidence. Cette différence de traitement est-elle justifiée et d'abord est-il exact que la qualité d'autorité de police générale du préfet soit si méconnue qu'il paraît, de prime abord, à la consultation des classiques du droit administratif ?

Pour répondre correctement à la question que nous venons de poser, il faut, semble-t-il, se garder de conclure hâtivement sur la première impression qui peut se manifester en cette matière. Ce n'est pas, en effet, parce que la qualité d'autorité de police générale du préfet apparait, par certains côtés, un peu secrète, qu'elle n'est pas moins réelle. Et si certains ouvrages la passent sous silence d'autres, au contraire, anciens ou récents, en font expressément mention. La jurisprudence, de son côté, n'a pas hésité même parfois à y prendre appui, dans quelques arrêts importants.

..

Nous n'avons pas, pour étayer nos démonstrations, entrepris des recherches dont le but principal aurait été de dresser une bibliographie des ouvrages affirmant le pouvoir de réglementation générale du préfet en matière de police administrative. Nous citerons seulement à titre d'information, ceux que nos études nous ont amenés à consulter et qui ont pris, sur ce point, nettement position.

Il en est ainsi d'abord du vieux *Traité* du département de BOUFFET et PÉRIER, en même temps que de nombreux ouvrages de la même époque, soit antérieurs, soit postérieurs à la loi du 5 avril 1884, au nombre desquels les *Traités* et *Cours* de droit administratif de DUCROCQ, BATBIE, BERTHÉLÉMY et la thèse de G. LE BRETON (1). Tous ces auteurs ne manquent pas de rattacher le pouvoir réglementaire du préfet aux lois des 22 décembre-8 janvier 1790 et 28 pluviôse, an VIII (2). Cela n'exclut pas qu'ils paraissent préférer, par la suite, sur l'étendue de ce pouvoir, certains, comme BATBIE, BOUFFET et PÉRIER et LE BRETON, semblant disposés à voir dans le préfet un homologue parfait du chef du pouvoir exécutif pour le département qu'il administre et, en conséquence, à lui reconnaître la plénitude du pouvoir réglementaire. Nous nous rangerons plutôt, du moins pour en dégager une solution valable aujourd'hui, à l'opinion de M. BERTHÉLÉMY qui n'admet que le préfet ne possède le pouvoir réglementaire d'une manière générale que sur les matières relevant de la police administrative (3).

(1) BOUFFET ET PÉRIER, op. cit. p. 324 ; DUCROCQ, op. cit. p. 36 et s. BATBIE, op. c.p. 146-147 ; BERTHÉLÉMY, op. cit. p. 138 ; G. LE BRETON, op. cit. p. 37 et 38.

(2) V. supra loi du 22 décembre-8 janvier 1790, p. 52, note 7 et 53, note 1, et loi du 28 pluviôse an VIII, p. 64.

(3) Nous ne traitons ici que des pouvoirs du préfet en matière de police administrative. Il nous sera donc suffisant, pour mieux préciser les positions des auteurs qui étaient partisans d'une extension du pouvoir réglementaire des préfets, de citer quelques passages les plus marquants de leurs ouvrages.

BATBIE écrit dans son *Traité*, op. cit. p. 147 : *Dans les motifs de plusieurs arrêts rendus par la Cour de Cassation, nous avons lu que les préfets n'avaient le droit de faire des règlements que dans les matières intéressant la sûreté publique...* Cette formule n'est pas exacte parce qu'elle est restrictive, tandis que la délégation telle qu'elle est faite dans l'art. 3 de la loi du 28 pluviôse an VIII et conçue en termes aussi généraux que possible. Pour démontrer que le préfet est sorti des limites de la loi, il n'y a pas d'autre voie à prendre que de faire voir que la matière a été réservée au pouvoir central par la loi ou les règlements d'administration publique. Cet auteur n'est pas moins affirmatif dans son *Précis* du *Cours* de droit public et administratif, 4^e éd. 1876, p. 65 : *En ce qui concerne l'exécution des lois, le préfet a spécialement reçu le pouvoir de faire des règlements qui mettent les principes généraux écrits dans la loi en harmonie avec les besoins locaux du département.* Il en est de même de G. LE BRETON dans sa thèse, p. 45-46 : *En leur qualité d'autorités administratives investies au second degré de la puissance exécutive, les préfets exerceront dans les départements, et sous le contrôle des ministres, le droit général de faire des règlements pour l'exécution des lois. Ce droit a nécessairement une très grande latitude, et il s'étend à une multitude d'objets tellement considérable, qu'il serait impossible de les énumérer. Les matières sur lesquelles il porte ordinairement ont été citées dans la loi du 22 déc. 1789 ; toutes ou presque toutes ont ce caractère de concerner la police et la sûreté générale ; mais nous l'avons déjà dit, cette énumération n'est pas limitative, et il serait erroné de croire que les préfets n'ont le droit de faire des règlements que sur les matières touchant la sûreté publique. Les meilleurs interprètes ont admis que ce droit s'appliquait valablement à toutes les matières d'administration, à la seule condition de respecter certaines limites et de remplir certaines conditions de légalité.*

A côté de ce pouvoir général, les préfets ont reçu, d'un certain nombre de lois, la mission particulière de faire des règlements en certaines matières, et sous certaines

Faisant suite à ces ouvrages, qui ont eu le mérite d'argumenter à partir des textes de 1789 et de l'an VIII, on trouve le Répertoire pratique DALLOZ et, plus près de nous, le Précis de M. HAURIU, l'important travail de M. BONNAUD DELAMARE sur les attributions des préfets, le Nouveau Répertoire pratique DALLOZ et surtout le Juris-Classeur administratif (1).

Tandis que M. HAURIU traitant de la police générale de l'Etat fait une simple mention de la loi du 22 déc. 1789-8 janvier 1790, le Répertoire pratique DALLOZ précise mieux les origines et la nature du pouvoir réglementaire du préfet : *Comme représentant du chef de l'Etat et détenteur de la puissance publique dans le département, le préfet est investi du pouvoir réglementaire... soit d'une manière générale à l'égard de certaines matières en vertu de l'art. 2, sect. 3 de la loi du 22 déc. 1789 et de l'art. 2 de la loi du 28 pluv. an VIII, soit d'une manière restreinte en vertu de lois spéciales.*

..

De son côté la jurisprudence n'est pas ignorante des attributions des représentants du pouvoir central. Comme ceux-ci étaient en fonction avant la parution de la loi de 1884 et donc de l'art. 99 de cette loi auquel, nous l'avons dit, on se réfère trop largement en matière de police administrative, il a bien fallu définir ces attributions à partir de textes différents. Car, rappelons-le s'il en était besoin, il ne semble pas, même avant la loi de 1884, que la jurisprudence ait jamais contesté au préfet le droit de faire des règlements pour le maintien de la sécurité, de la salubrité et de la tranquillité de son département. Fait curieux cependant, dans le choix des textes pour asseoir le pouvoir réglementaire, c'est l'art. 9 de la loi du 18 juillet 1837 qui place les maires sous l'autorité des préfets pour l'exécution des mesures de sûreté générale (2), qui paraît l'emporter sur la loi du 22 déc. 1789-8 janvier 1790 et 28 pluv. an VIII. Ce n'est point pourtant que la doctrine ait, sensiblement à la même époque, manifesté les mêmes préférences, si l'on s'en tient à ce que nous venons de voir.

Quoi qu'il en soit, cette première orientation se survivra pas et sera, par la suite, délaissée par la jurisprudence du Conseil d'Etat qui, dans deux arrêts importants va apporter sa contribution à l'affirmation de la portée de la loi du 22 déc.-8 janv. 1790.

Le premier de ces arrêts est l'arrêt LABONNE que nous avons vu plus haut à un autre titre. Pour en tirer parti il fait une place dans ses motifs, à la loi révolutionnaire de 1789 : *Considérant que si les autorités départementales et municipales sont chargées par les lois, notamment celles du 22 déc. 1789 et 5 avril 1884, de veiller à la conservation des voies publiques et à la sécurité de la circulation, il appartient au chef de l'Etat, en dehors*

conditions déterminées. Le nombre de ces attributions spéciales est limité : il en est parmi elles qui n'auraient pas appartenu aux préfets en vertu de leur pouvoir général ; il en est d'autres qui leur avaient été contestées avant que le législateur eût statué à cet égard. Il existe donc en réalité un pouvoir réglementaire général et un pouvoir réglementaire spécial des préfets.

(1) Répertoire pratique Dalloz, V^o. Département, Arrondissement et canton, n^o 142, 143 ; HAURIU (M.), Précis élémentaire de Droit administratif éd. 1938, p. 326 ; BONNAUD-DELAMARE, Attributions juridiques des préfets et sous-préfets, éditions du Livre, Monte-Carlo, 1951 ; Nouveau Répertoire de Droit Dalloz, V^o Commune n^o 74 ; Juris-Classeur administratif, fasc. 200 : Dès lors qu'il ne s'agit pas d'affaires communales, les pouvoirs propres des préfets sont assis sur autre chose que l'art. 99 de la loi de 1884 (n^o 59.)

Dans un article paru dans la Revue administrative, n^o 11, septembre-octobre 1949, p. 465 : Responsabilité des autorités administratives à l'occasion de l'exercice de leurs pouvoirs de tutelle, M. le Professeur LIET-VEAUX fait une mention non réticente des pouvoirs propres de police du préfet qu'il rattache à la loi des 22 déc. 1789-8 janv. 1790. On pourra consulter dans la même revue, n^o 13, janvier-février 1950, p. 11 et s. les articles de MM. DUPUY (M.) et R. BONNAUD-DELAMARE : La fonction préfectorale sous le Consulat et l'Empire et Les pouvoirs du préfet.

(2) V. supra p. 34-35 et 37, note 5.

de toute délégation législative et en vertu de ses pouvoirs propres, de déterminer celles des mesures de police qui doivent, en tout état de cause, être appliquées dans l'ensemble du territoire.

C'est ensuite l'arrêt du 28 juin 1928 (1) qui se signale par les déclarations du Commissaire du Gouvernement LATOURNERIE dans ses conclusions selon lesquelles : *le pouvoir réglementaire des préfets a une origine antérieure à la loi du 5 avril 1884. Ils l'ont trouvé parmi l'héritage des administrations départementales, dans l'art. 2, section III de la loi des 22 déc. 1789-1^{er} janvier 1790.*

*
**

Ainsi bien des auteurs que nous avons consultés au cours de nos travaux se sont référés, comme des arrêts du Conseil d'Etat, aux lois des 22 déc. 1790, 8 janvier 1790 et 28 pluviöse an VIII. C'est donc, sans doute, que ces textes doivent sans ambiguïté, attribuer le pouvoir réglementaire au préfet. Le problème n'est pourtant pas aussi simple qu'on pourrait croire et nous allons voir pourquoi.

La loi de 1789-1790 charge des administrations de département, nous le savons, du maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques. Le mot « règlement » n'y figure pas, avoue LE BRETON, mais que peuvent être des mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité, sinon des mesures réglementaires ? Selon cet auteur, *la loi en forme d'instruction des 12 et 20 août 1790, qui vient préciser les fonctions des nouveaux administrateurs, ne laisse aucun doute au sujet de la participation de l'administration de département à l'exercice du pouvoir réglementaire*; dans son Chapitre 1^{er}, § 1, elle s'exprime de la façon suivante : *les administrations de département ne peuvent faire ni décrets, ni ordonnances, ni règlements ; elles ne peuvent agir que par des vœux ou de simples délibérations sur les matières générales ou arrêtés sur les affaires particulières*. C'est l'affirmation en même temps que la limitation du pouvoir réglementaire aux mains des administrations de département. En effet, ces administrations, d'après l'instruction précédente, n'ont, en matière d'administration générale, que le droit d'émettre des vœux et ne peuvent faire de règlements ; elles ont, au contraire, en ce qui concerne les affaires particulières du département, le droit d'émettre des décisions propres sous la forme de mesures générales ou spéciales, d'arrêtés réglementaires ou non (2).

S'il en était aussi nettement ainsi, on comprend que la loi du 28 pluviöse an VIII, en réglant par son art. 2 la succession des administrations de département, ait, par ce fait même, investi sans contestation possible le préfet du pouvoir réglementaire. La vérité cependant est peut-être plus nuancée et, pensons-nous, n'exige pas que l'article cité de l'instruction des 12-20 août 1790 : *Les administrations de département ne peuvent faire ni décrets, ni ordonnances, ni règlements*, s'interprète, au contraire de son sens apparent, comme attributif du pouvoir réglementaire. Dans une note précédente, nous avons tenu à faire la plus large part à un article de M. M. MIGNON parce que, précisément, il nous a paru rendre mieux compte des origines à ce pouvoir. Ces origines à notre sens, doivent être recherchées plus loin dans le soin confié aux administrations du département de veiller à la salubrité, à la sûreté et à la tranquillité publiques que dans tout autre texte. Car, comment comprendre qu'une autorité administrative soit chargée d'une mission aussi importante sans que les moyens indispensables pour y satisfaire ne lui soient également reconnus ? L'exercice de

(1) V. supra p. 40.

(2) G. LE BRETON, op. cit. p. 37, 38.

la police administrative, sans cette concession, risquerait fort d'être illusoire, comme le serait aussi la décentralisation (1). Il est donc préférable de conserver à l'instruction des 12-20 août 1790 son sens apparent, mais d'admettre aussitôt après que, malgré le principe par elle posé, le pouvoir réglementaire des administrations de département allait être construit à partir de la loi du 22 déc. 1789. Nous rejoignons en cela M. MIGNON qui veut que ce pouvoir réglementaire soit né d'un recul des conceptions théoriques devant la réalité des besoins pratiques.

On comprendra, dans ces conditions, que tantôt un fondement légal, tantôt un fondement jurisprudentiel soit donné, en cette matière, aux pouvoirs des préfets, suivant l'importance que l'on attache aux prescriptions de la loi du 22 décembre 1789, 8 janvier 1790 ou au rôle de la jurisprudence. Cela ne change rien, en définitive, à ces pouvoirs.

Le texte de l'art. 88 de la Constitution du 27 octobre 1946 intervenu dit-on, dans un climat peu favorable aux préfets (2) ne permet pas à lui seul, d'infirmer les conclusions que nous venons de dégager. S'il s'inscrit bien dans le projet de réforme de l'administration des collectivités territoriales, il faut attendre, pour en apprécier la portée, les lois organiques qui en détermineront les conditions d'application (3). La même attitude doit être adoptée vis-à-vis du décret du 26 septembre 1953 dont les dispositions ne peuvent contredire celles, législatives, qui sont toujours en vigueur (4).

En conclusion, il faut conserver à la règle, qui confie au législateur seul la faculté d'édicter des règles générales et impersonnelles obligatoires pour tous, la valeur d'un principe général. Mais ce principe va perdre de sa rigidité en se combinant avec un certain nombre de considérations pratiques. Parmi celles-ci il faut faire une large place à la quasi impossibilité, pour le législateur, de tout prévoir, de tout préciser, de tout régler lui-même, « de minimis non curat praetor » et à la nécessité d'assurer un exercice efficace de la police administrative.

Sans doute le préfet est investi du pouvoir réglementaire par de nombreux textes législatifs particuliers qui lui donnent des habilitations expresses. Mais au-delà de ces textes, il était normal de lui reconnaître aussi un *pouvoir indifférencié* en matière de police, correspondant, d'ailleurs, à l'importance de son rôle. Il apparaîtra vraiment alors, et ce sera justice, comme un rouage essentiel d'un système de sécurité à l'échelle des besoins de la nation même. Sur le plan départemental, il sera à la fois le chef et l'animateur, en comprenant, dans une synthèse harmonieuse, ses obligations traditionnelles vis-à-vis de la police de la sécurité et les prescriptions gouvernementales qui traduisent l'actualité de cette police.

(1) V. supra p. 42.

(2) Comparer avec la loi vichyssoise du 23 déc. 1940, (J.O. du 25 déc.) concernant les pouvoirs des préfets : Art. 2. — *Le préfet prend des arrêtés à l'effet d'ordonner dans le département les mesures locales sur les objets confiés par les lois et décrets à son autorité.*

Art. 4. — *Le préfet est le chef de l'administration propre du département dans les conditions précisées par les lois en vigueur. Il est seul ordonnateur des dépenses du département.*

(3) Articles 85 à 90 de la Constitution.

(4) Décret du 26 septembre 1953, art. 1 : *Le préfet dépositaire dans le département de l'autorité de l'Etat, est en qualité de délégué du Gouvernement le représentant de chacun des Ministres. Il veille à l'exécution des lois, des règlements et des décisions gouvernementales. Il représente les intérêts nationaux. Il assure sous l'autorité des ministres compétents, la direction générale de l'activité des fonctionnaires civils de l'Etat dans son département. Il exerce, dans les conditions fixées par les lois et règlements, le contrôle administratif des collectivités locales.* Les art. 2 et 3 de la loi du 28 pluviôse an VIII sont encore reproduits dans le *Code administratif Dalloz*, 1953, p. 336.

CHAPITRE III

LES ELEMENTS DE BASE PERMANENTS DE L'ORGANISATION « ORSEC » LES SECTEURS. — LES GROUPEMENTS.

LA DIRECTION ADMINISTRATIVE DE L'ORGANISATION « ORSEC »

Nous avons surtout, jusqu'à présent, considéré l'instruction interministérielle sous son angle de document administratif. Nous devons maintenant, plus particulièrement, prêter attention au *contenu de cette instruction* et nous traduirons cette nouvelle orientation de nos études par un changement de terminologie qui nous fera désormais parler de Plan « ORSEC » et non plus d'instruction interministérielle.

Il est acquis, par toutes nos explications précédentes, que le Plan « ORSEC » ne donne pas naissance à de nouveaux organismes de secours ; qu'il ne comporte pas création de moyens supplémentaires d'intervention mais qu'il constitue, avant tout, une technique d'utilisation des moyens existants. Ce sont en quelque sorte, maintenant, les grandes lignes de force de cette technique qu'il nous faut mettre en relief. Nous avons pour cela choisi d'examiner en premier lieu l'organisation préexistante à toute survenance de catastrophe pour ne voir qu'ensuite comment, sur la base de cette organisation, s'animent et s'articuleraient les secours au moment de l'alarme ou de l'alerte. C'est un peu reprendre la division *avant et après* sur laquelle nous nous sommes appuyé au cours de notre première partie.

Une observation préliminaire qui sera en somme la dominante des développements qui vont suivre doit être faite avant de poursuivre. Nous avons dit plus haut que l'instruction interministérielle du 5 février 1952 était autre chose qu'une juxtaposition d'accords, et défini le rôle du Ministère de l'Intérieur comme étant celui d'un *meneur de jeu*. De même le Plan « ORSEC » va être autre chose qu'une simple juxtaposition de moyens de secours et il se présentera plus exactement comme une articulation de ces moyens à partir d'un service déterminé. Cette formule permettra de donner une ossature et, par là même, une plus grande efficacité à l'organisation des secours. Le service appelé à voir se cristalliser autour de lui les diverses activités nécessaires, ne pouvait être qu'un service déjà existant et permanent. C'est le Service départemental d'incendie et de secours, qui journalièrement fait ses preuves, qui a été naturellement choisi. D'ailleurs, les dispositions de l'article 1^{er} du décret du 13 août 1925, aujourd'hui remplacé par le décret du 7 mars 1953, le destinait à cette mission (1). Nous aurons bientôt à l'examiner plus en détail.

(1) Décret n° 53-170 du 7 mars 1953 portant règlement d'administration publique pour l'organisation des corps de Sapeurs-pompiers et statut des Sapeurs-pompiers communaux.

Art. 1^{er}. — *Les corps de Sapeurs-pompiers sont spécialement chargés des secours et de la protection tant contre les incendies que contre les périls ou accidents de toute nature menaçant la sécurité publique. Ils peuvent être appelés exceptionnellement à fournir des escortes dans les cérémonies officielles.*

SECTION I

ORGANISATION TERRITORIALE DU PLAN « ORSEC ». — LES SECTEURS

Le cadre territorial du Plan « ORSEC » est, en principe, constitué par le département. En effet, la quasi totalité des services appelés à intervenir lors de sa mise en œuvre ont une structure départementale. Cela est vrai pour les services d'Etat et, bien entendu, pour les services départementaux.

Cependant, pour des facilités d'organisation à l'intérieur de ce cadre, il a été décidé que chaque département serait divisé en secteurs (5 à 8 environ). Ces secteurs devront être établis de manière à pouvoir disposer de moyens organiques locaux d'intervention (matériel d'incendie et de sauvetage, hôpitaux et personnel médical, personnel et moyens de déblai, véhicules et moyens de liaison).

L'arrondissement, qui est une circonscription administrative, pourra dans de nombreux départements, jouer ce rôle, et ce choix, lorsqu'il sera possible, aura le mérite de la simplicité et de permettre une vulgarisation plus facile de l'essentiel de l'organisation « ORSEC ».

Dans les autres cas, les chevauchements imparfaits des secteurs « ORSEC » et des arrondissements devront, nous semble-t-il, être limités au maximum pour éviter, par exemple, qu'une commune, centre de secours, dépende administrativement d'un arrondissement déterminé et, du point de vue de l'organisation des secours, d'un secteur dont le siège aura été fixé au chef-lieu d'un arrondissement voisin. Il pourrait en résulter une situation assez paradoxale, s'il est exact que, dans certains départements, les sous-préfets ont été désignés comme chefs de groupement. Ainsi un sous-préfet, ès-qualité, chef de groupement, serait habilité à intervenir dans un autre arrondissement que le sien (1).

On n'a peut-être pas toujours suffisamment insisté sur l'importance de la délimitation des secteurs. Ceux-ci vont constituer le « canevas » du Plan « ORSEC » et il importe qu'il soit un gage d'efficacité.

L'Inspection générale de la Protection civile l'a bien compris et elle rappelle dans un document faisant suite au premier stage à l'Ecole nationale de la Protection civile des commandants de gendarmerie (29 nov. au 4 déc. 1954) les principes de solutions en la matière :

La correspondance entre les secteurs « ORSEC » et les circonscriptions administratives est souhaitable chaque fois qu'elle est possible, cela pour des facilités d'organisation et de commandement.

Elle n'est pas toujours réalisable quand le découpage administratif est en contradiction trop marquée avec les conditions de rapidité d'intervention des centres de secours (relief, voies de communication, orientation des vallées).

Cette rapidité d'intervention est une des conditions primordiales de l'efficacité du plan et c'est pour cela que, dans beaucoup de cas, les limites des centres de secours ont été retenues pour établir les limites des secteurs ORSEC.

Dans le département de l'Hérault, par exemple, un effort a été fait pour se rapprocher des limites des arrondissements, tout en conservant un certain équilibre entre les risques et les moyens de secours paraissant raisonnablement nécessaires. Les trois secteurs que comprend ce département correspondent aux zones d'inspection de l'Inspection départementale des

(1) Il semble, en réalité, que la désignation d'un sous-préfet comme chef de groupement ne puisse intervenir que si les limites du secteur et de l'arrondissement coïncident.

Services d'Incendie. Le siège de chacun d'eux a été fixé au plus important des centres de secours de chaque zone, à savoir :

- MONTPELLIER
- BÉZIERS
- LODÈVE.

SECTION II

LE GROUPEMENT — SA COMPOSITION

Nous venons de parler à la section précédente de centre de secours, il nous faut, avant de poursuivre, le définir d'un mot. *Le Centre de secours* est un corps de Sapeurs-pompiers régulièrement constitué, doté d'un matériel d'intervention *déterminé par la nécessité pour les Sapeurs-pompiers d'être en mesure d'intervenir rapidement et efficacement dans le secteur qu'ils protègent et de pouvoir faire face à un sinistre d'envergure.* (1)

A l'intérieur de chaque secteur, il est procédé, avec le concours des divers services de l'Etat, du Département et des communes, ainsi que des organisations privées intéressées, au recensement de l'ensemble des moyens d'intervention (*art. 11 de l'Instruction interministérielle du 5 février 1952*).

Il est bien évident, en effet, que les centres de secours d'incendie, même ayant reçu l'organisation « ad hoc » pour avoir droit à cette qualification, peuvent être débordés ou disposer de moyens mal adaptés. Il est nécessaire non seulement de lutter contre les éléments qui ont occasionné la catastrophe et de procéder aux sauvetages urgents, mais encore, et entre autres choses, d'assurer le maintien de l'ordre, la régularisation routière, l'évacuation et l'identification des cadavres, de soigner les blessés et les évacuer, d'effectuer les transports qui s'imposent, d'établir les transmissions, etc...

Le centre de secours le plus important constituera dans le secteur une section du service départemental d'incendie et de secours appelé encore **SERVICE DE SECOURS ET DE SAUVETAGE**. A ses côtés s'organiseront également trois sections des services suivants :

- POLICE ET LIAISONS ;
- SOINS MÉDICAUX ET ENTR'AIDE ;
- TRANSPORTS ET ÉVACUATIONS ;

Ces services, qu'il est classique de nommer ainsi dans le cadre du Plan « ORSEC », sont principalement constitués par les forces de police et de gendarmerie pour le service « police et liaisons », la direction départementale de la Santé et les Etablissements hospitaliers publics ou privés du département pour le service « Soins médicaux et entr'aide », et le service des transports des Ponts et Chaussées pour celui « transports et évacuations ». Ils existent d'abord à l'échelon départemental. Mais une section de chacun d'eux est prévue dans chaque secteur.

SOUS-SECTION I

LE RECENSEMENT DES MOYENS D'INTERVENTION DU GROUPEMENT. — CHOIX D'UNE METHODE DE RECENSEMENT.

Les chefs des services que nous venons d'énumérer connaissent certes leurs moyens propres sur lesquels ils ont directement la haute main. Mais ce qui va être essentiel, c'est de prévoir à l'avance le personnel et le

(1) A. FAURE : *Le Nouveau Statut des Sapeurs-pompiers communaux*, édition France-Sélection 1953.

Service départemental d'incendie et de secours. Règlement type-circulaire n° 1331 AD.IN.IG du 1^{er} juin 1946 du Ministre de l'Intérieur aux préfets, art. 3 et 8.

matériel de complément, en recensant tous les moyens et les personnels publics ou privés non déjà intégrés dans un des quatre services déjà cités. La somme de ces moyens constituera le GROUPEMENT D'INTERVENTION.

Le groupement créé dans le secteur du chef-lieu du département sera appelé *Groupeement Principal* et désigné par le numéro d'ordre du département : Ex. GP. 34 groupement principal de l'Hérault, secteur de Montpellier. Les autres groupements et le secteur correspondant seront numérotés G 34-1, G 34-2.

Ce recensement est nécessaire et, bien que son intérêt soit incontestable, un exemple emprunté à un exposé du chef de bataillon HELT, Inspecteur général adjoint des Services d'incendie au Service national de la Protection civile, le démontrera : *Un accident de chemin de fer eut lieu il y a une dizaine d'années en gare d'Angers ; un wagon se trouva écrasé avec des personnes à l'intérieur. Les sauveteurs furent rapidement alertés et la gare demanda les moyens spéciaux du train de secours. Il aurait fallu pouvoir disposer immédiatement d'une grue et de chalumeaux oxyacétyléniques. Or, ces moyens existaient à 300 mètres de la gare, malheureusement, ils n'avaient été recensés et personne ne les connaissait.*

Mais le fait que le recensement des moyens dans chaque secteur ait lieu autour d'un service du Plan « ORSEC », en fonction de la mission de ce service, n'a normalement pas comme conséquence d'établir une subordination particulière des personnels de complément, ainsi recensés au profit du chef du service, ou de la section de service qui les comptabilise. Il n'est pas dérogé aux règles qui régissent normalement leur administration.

Le chef du service de secours et de sauvetage peut fort utilement, pour porter le potentiel de son service à son maximum, prescrire qu'il sera tenu compte des moyens spéciaux appartenant à la S.N.C.F., à E.D.F., ou à Gaz de France. Ce faisant, il agira sagement ; mais ces moyens spéciaux seront individualisés et déterminés seulement à titre d'information. Ils continueront à dépendre de la S.N.C.F., d'E.D.F. ou de Gaz de France dont le concours devra être sollicité. En fait, et surtout en cas de catastrophe, ce concours ne sera jamais refusé. (1)

Cette précision n'était peut-être pas tout à fait inutile dans la mesure où elle peut avoir une valeur indicative sur la façon de procéder à un recensement logique des moyens de secours dans un secteur.

Une solution identique devrait être adoptée pour le matériel des Ponts et Chaussées qui, en raison de sa nature (groupes de levage-dépannage, outils de déblai, postes d'oxydécoupage), pourrait être amené à figurer non pas dans les rubriques du service des transports, mais dans celles du service de secours et sauvetage.

La notion de finalité ne doit pas être étrangère aux opérations de recensement.

On peut espérer que, par ce procédé, le résultat essentiel, qui est de perdre le moins de temps possible dans l'intervention de moyens judicieusement adaptés, sera pleinement atteint. Le chef de chaque service aura rapidement une vue d'ensemble de l'importance des concours sur lesquels il peut compter dans le secteur pour mener à bien sa mission propre.

*
**

Une autre méthode qui a peut-être pour elle l'avantage d'une plus grande simplicité, a été aussi quelquefois employée. Elle consiste, pour les chefs de service, à renvoyer dans un chapitre *Moyens hors groupement*

(1) La Direction générale des Chemins de fer - Service du Contrôle technique - 2^e bureau, a donné son accord à l'Instruction interministérielle du 5-2-1952.

tous ceux qui ne se rattachent pas d'une certaine façon au service dont ils ont la responsabilité.

Ce chapitre aurait existé de toute façon, car il se trouvera toujours, dans un secteur donné, des matériels ou des personnels dont il sera difficile de décider s'ils se rattachent à l'un ou l'autre service. Mais, avec cette méthode, il sera encore plus important puisqu'il va s'adjoindre tous les moyens de complément des sections de service.

Par contre, l'effectif propre des sections de service ne pourra pas, à lui seul, rendre compte de façon exacte du potentiel réel d'intervention existant dans les secteurs. Il faudra bien prendre garde de ne jamais oublier les *moyens hors groupement* et ceci nous amène à une critique.

Entre les deux méthodes dont nous venons de parler, il faut choisir. C'est la première qui a notre préférence et nous nous en expliquons tout de suite.

Le Plan « ORSEC », qui est la somme des recensements auxquels il aura été procédé dans un département, se traduit matériellement par un ouvrage assez volumineux dont la présentation est trop souvent fort mauvaise. Là où il aurait fallu disposer de reliures mobiles permettant au moins de faciles mises à jour, on n'a pu travailler, la plupart du temps, qu'avec du carton et de la colle. De ce point de vue, il y a loin entre l'outil et sa mission.

Quoi qu'il en soit, il y a tout lieu de penser que le Plan « ORSEC » n'accompagnera pas les sauveteurs en première ligne ; ceci nous rapproche de notre démonstration.

Le chef de service, ou si l'on veut, de section, qui se sera limité dans le recensement des moyens d'intervention, sera tributaire, dès qu'un renfort lui sera nécessaire, de ceux complémentaires qui seront inscrits à la rubrique « hors groupement » et dont il n'aura peut-être qu'une vague idée. Il faudra entreprendre des recherches, consulter, ou faire consulter sans doute, le Plan « ORSEC », ce qui supposera non seulement de bonnes transmissions, mais encore de la méthode et du sang-froid à tous les échelons. L'exemple de l'accident du chemin de fer d'Angers, cité plus haut, peut être repris. La grue et les chalumeaux oxyacétyléniques, dont il était question, auraient pu être recensés au titre des moyens complémentaires du service de secours et de sauvetage. Le chef de section compétent aurait dû normalement les connaître et quelques minutes auraient suffi pour les mettre en action et sauver plusieurs vies humaines. Recensés au contraire dans une rubrique spéciale *hors groupement*, il y a tout lieu de craindre qu'il eût été nécessaire d'appeler la préfecture ou la sous-préfecture pour les identifier. L'accident aurait pu arriver de nuit, il aurait fallu trouver le préposé au Plan « ORSEC », ce qui n'aurait pas été nécessairement une condition suffisante pour que toutes les difficultés soient aplanies.

Comment faut-il conclure cette discussion ?

Certainement par l'affirmation de la nécessité d'une étroite collaboration entre tous les services susceptibles d'être appelés à prêter leur concours à une organisation départementale des secours. Cette collaboration doit permettre d'aboutir à une ventilation rationnelle des moyens d'intervention en fonction des missions.

Chaque chef de service ou de section de service devra, en outre, s'imposer d'être toujours au courant de ses possibilités d'intervention ainsi portées à leur maximum. Les moyens « hors groupement » seront limités à ceux exceptionnels, ou dont le rattachement n'aura pu se faire.

Parvenu à ce stade de nos développements, rappelons les grands traits caractéristiques de l'organisation « ORSEC » que nous nous sommes déjà efforcés de dégager.

- a) - la base territoriale de l'organisation « ORSEC » est le secteur dont les limites se rapprocheront le plus possible de celles des arrondissements ;
- b) - à l'intérieur de chaque secteur, il sera procédé au recensement de tous les moyens de secours publics ou privés présentant quelque intérêt, compte tenu des formes les plus diverses que peut être obligée de prendre une intervention efficace ;
- c) - ces moyens seront agencés et comptabilisés de préférence avec les moyens propres des sections des quatre services spécialisés (police et liaisons, secours et sauvetage...) dès qu'il apparaîtra qu'ils sont unis par un lien de finalité.
L'ensemble ainsi créé constituera le GROUPEMENT D'INTERVENTION.
- d) - les moyens exceptionnels, ou dont le rattachement à un service n'aura pu être opéré, seront inscrits à la rubrique des moyens *hors groupement*.

* *

SOUS-SECTION II

LES SERVICES QUI ENTRENT DANS LA COMPOSITION DU GROUPEMENT. — GENERALITES SUR LEUR ORGANISATION ET LEUR MISSION

Bridé par le plan que nous nous étions assigné, nous avons parlé surtout de sections de service et des méthodes de recensement des moyens de secours, avant de parler des services eux-mêmes et de leurs principaux moyens propres ou complémentaires. Nous en connaissons sans doute l'essentiel par leur définition même ; ils occupent cependant une place trop importante dans l'organisation départementale des secours pour que nous n'y revenions pas encore.

A. — *Le service des Ponts et Chaussées*, qui est un des plus anciens avec le service de police administrative, est sans doute aussi un des mieux connus, principalement des élus locaux. On fait habituellement remonter son origine au règne de Louis XV, époque à laquelle les ingénieurs qui, jusqu'alors, exerçaient leurs fonctions dans le cadre des administrations financières, furent rassemblés en un corps unique. Aujourd'hui, son activité est trop familière, trop intimement mêlée, et d'une façon pratique, à la vie de tous les jours, pour qu'il soit besoin d'insister afin de faire comprendre le rôle important qu'il peut jouer dans la lutte contre certaines catastrophes ou leurs conséquences.

Un recensement toujours tenu à jour des moyens de transport départementaux, des techniciens qualifiés, garantissent son efficacité.

Il constituera, nous l'avons dit plus haut, le service des *transports et évacuations* du Plan « ORSEC ». A ce titre, il procurera et coordonnera les moyens de transport nécessaires aux divers organes et services de ce plan. Il pourra être encore appelé à fournir en renfort des véhicules de liaison au service *Police et liaisons*.

Si, dans l'organisation des secours, le service des Ponts et Chaussées intervient essentiellement pour constituer le service des transports et évacuations, il faut aussi souligner, au passage, qu'il est chargé d'importantes fonctions en matière d'annonce des crues. La prévision du risque vient ainsi compléter la prévention dont nous avons déjà parlé. Mais ce

qu'il faut souligner ici — ne serait-ce que pour justifier notre plan — c'est que la prévision est très près de la réparation parce que le plus souvent elle la précède de peu. La prévention peut s'étaler dans le temps, tandis que la prévision, en cas d'inondation, apparaîtra comme un des éléments essentiels d'une organisation efficace des secours. Lorsqu'il est possible de « prévoir » l'imminence du risque, il est déjà trop tard pour faire utilement de la prévention, tandis qu'il est temps encore de se préparer à des opérations de sauvetage.

Des services d'annonce des crues fonctionnent sous la direction de l'administration des Ponts et Chaussées dans la plupart des vallées susceptibles d'être inondées. L'exploitation des renseignements qu'ils recueillent permet la mise en œuvre des plans de protection et d'intervention auxquels l'administration des Ponts participera suivant les modalités prévues. Ainsi, dans le cas d'inondations, cette administration se trouve très largement engagée dans l'action. (1)

B. — *Le service de Santé*, appelé service « Soins médicaux et entr'aide » va se manifester, et c'est normal, par une spécialisation encore plus poussée en matière de lutte contre les fléaux calamiteux. La mission des Ponts et Chaussées n'est pas d'assurer, en général, la sécurité et la salubrité publiques. Au contraire, le service de Santé va se trouver directement orienté vers la protection de la santé publique et, par là-même, à considérer à la fois les faits susceptibles de la compromettre et ceux nécessaires pour la rétablir. Or, la santé peut être compromise plus que par la maladie, les épidémies et intoxications généralisées. Il faut aussi tenir compte des catastrophes de toute nature (accidents de chemin de fer, etc.) qui font un nombre élevé de victimes.

Au surplus, le décret n° 51-497 du 2 mai 1951 a confié au Ministère de la Santé publique et de la Population la protection sanitaire de la population civile en temps de guerre. (2) L'organisation progressive de cette protection contribuera certainement de notable façon à l'amélioration des possibilités d'intervention des services de la Santé, dès le temps de paix.

Ainsi que le précise une circulaire récente du Ministre de la Santé publique et de la Population (3) dans les secteurs, les sections du service départemental de la Santé devront toujours être centrées sur un hôpital. La politique actuelle de ce département ministériel est de considérer qu'il convient d'adopter une formule pratiquement réalisable dans l'immédiat avec les moyens existants. En conséquence, des postes de secours mobiles basés sur les hôpitaux de secteur seront les éléments avancés qui devront être envoyés sur les lieux du sinistre dès l'alerte donnée.

La première solution qui avait été envisagée consistait dans l'envoi rapide, sur place, d'éléments mobiles représentés par des voitures d'ambulance, spécialement équipées en matériel et personnel, pour effectuer la réanimation et la transfusion et assurer les soins médico-chirurgicaux, de première urgence. Mais des ambulances ainsi équipées se sont révélées

(1) On peut consulter avec profit sur l'organisation de la lutte contre les inondations, le texte de la conférence du Lieutenant-colonel QUINETTE : *Les mesures de prévention et de prévision en cas d'inondation*, publié par l'œuvre S.O.S. dans le compte rendu des travaux de la Semaine nationale de la Sécurité de 1950 (p. 64) et le rapport établi à la suite de la réunion d'un comité d'études au Centre national d'Instruction de la Protection civile les 17, 18 et 19 avril 1952.

(2) Décret n° 51-497 du 2 mai 1951. Art. 1^{er}. — *Le Ministre de la Santé publique et de la Population assure en temps de guerre, la protection sanitaire de la population civile. Il lui appartient notamment d'organiser et d'assurer les soins nécessaires aux victimes civiles d'événements de guerre. En particulier, il prend en charge dès l'entrée dans les postes de secours établis et organisés sous son autorité, les victimes relevées et transportées jusqu'à ce postes par les soins du personnel de la Défense Civile qui dépend pour sa mission propre du Ministère de l'Intérieur.*

(3) Circ. n° 162 du 28 oct. 1954. Direction de l'Hygiène publique et des Hôpitaux, Service de la Protection sanitaire de la Population civile.

d'un prix de revient trop onéreux pour qu'il fût possible d'en prévoir l'équipement en quantité suffisante.

Le personnel des postes de secours mobiles sera recruté sur place. Il sera fait appel aux médecins praticiens de la localité, aux pharmaciens, dentistes, infirmières, au personnel des services de secours d'urgence d'œuvres privées (C.R.F. U.N.A.T., etc.) ou hospitaliers, Le personnel non indispensable au fonctionnement du service de secours d'urgence de l'hôpital lui-même pourra également être utilisé. Chaque poste de secours mobile devrait ainsi pouvoir être constitué par :

- 1 médecin-chef assisté d'un adjoint,
- 1 médecin spécialement entraîné aux traitements de réanimation et de transfusion,
- 1 secrétaire médicale,
- 2 infirmières diplômées ou autorisées,
- 2 à 6 aide-infirmières,
- 8 à 16 brancardiers,
- 1 ou 2 agents de liaison munis de moyens de transport (circulaire 162 du 28-10-1954) et un matériel approprié.

Le matériel se divisera en matériel de transport et matériel technique.

Le matériel de transport sera constitué par les automobiles sanitaires des services publics et, éventuellement, des entreprises privées, pour les blessés couchés, ou par des autocars ou autobus, à demander au service des transports, pour les victimes assises.

Le matériel technique sera plus spécialement du matériel d'immobilisation provisoire (stores, attelles) du matériel pour hémostase provisoire, du matériel pour réanimation et transfusion, complété par des brancards, des médicaments, des trousses à pansements et à injections, des couvertures, réchauds à alcool, et par un éclairage de secours, etc...

Dans tous les cas, le rôle des postes de secours mobiles devra être dominé par la règle fondamentale de la réduction au maximum des temps d'évacuation après les soins de première urgence. Le service *soins médicaux et entr'aide* doit d'abord essayer de sauver tous ceux qui peuvent être sauvés. C'est ce qui explique, parce qu'il ne peut plus rien faire de ce point de vue, que l'identification et l'évacuation des victimes décédées ne lui incombent pas, mais relèvent du service *police et liaisons*.

Mais, pas plus que de l'identification des décédés, le service *soins médicaux* n'a à se préoccuper du dégagement des victimes. Il est important de ne pas entretenir de confusion à ce sujet et de bien préciser que ce service ne commence normalement sa mission qu'à la réception des blessés qui doivent lui être amenés par les soins du service *secours et sauvetage*. L'évacuation dans les meilleures conditions sur les hôpitaux n'implique pas le dégagement des victimes.

L'hôpital de secteur sera donc, suivant la formule même du Ministre de la Santé et de la Population, *la plaque tournante du système d'intervention*. C'est de lui que partiront les postes de secours mobiles ; c'est lui qui recevra en premier les évacués suivant son plan d'hospitalisation.

Mais, bien entendu, le Directeur départemental de la Santé, ou ses chefs de section, auront prévu à l'avance les mesures propres à assurer la mobilisation et l'exploitation des autres établissements hospitaliers publics ou privés, qui auront été recensés, et des matériels et personnels complémentaires. Il sera procédé à ce recensement suivant la règle de la finalité des moyens que nous avons indiqués.

C'est ainsi que la *Croix-Rouge Française*, entre autres groupements, peut, pour partie au moins, être comprise au rang des formations sanitaires ou para-sanitaires du plan de secteur. Cette association fondée en 1865 et reconnue d'utilité publique affirma sa mission généreuse dans l'article premier de ses statuts. Elle est notamment *l'auxiliaire des autorités civiles et leur apporte son aide dans toutes les calamités publiques* (1). Ses moyens, cependant, seront normalement appelés à se partager principalement entre le service **soins médicaux et entr'aide** et le service **secours et sauvetage** qui, nous l'avons rappelé, doit assurer le dégagement des victimes et l'évacuation sur les postes de secours mobiles. Ce sera plus spécialement le rôle des brancardiers-secouristes, en formation d'équipes ou de sections, lorsque leur concours sera demandé.

Au sein du service *soins médicaux et entr'aide*, la Croix-Rouge française se chargera des missions d'entr'aide en fournissant le personnel nécessaire pour faire fonctionner des cantines, des centres d'accueil, des garderies d'enfants, etc... ou des missions d'encadrement pour l'évacuation des blessés. En outre, des infirmières, de secouristes ou des brancardiers-secouristes, pourront être appelés à compléter le personnel des postes de secours mobiles.

Le service *soins médicaux et entr'aide*, on le voit, prend une large part de responsabilité dans la mise en œuvre du Plan « ORSEC ». Elle est à la mesure de la préférence donnée à la sauvegarde de l'intégrité physique des individus par rapport à la protection des biens purement matériels. (2)

C. — *Les services de Police et de Gendarmerie* se rattachent, eux, d'une façon plus large et plus permanente encore, à l'exercice même de la police administrative. Cette police a un caractère préventif mais, traditionnellement aussi, elle s'était orientée vers la réparation lorsque la sécurité publique avait été troublée par quelque accident ou fléau calamiteux.

Historiquement, la mission « secouriste » de la *gendarmerie nationale* remonte fort loin. Déjà en 1820, un article 255 d'une ordonnance traitant des devoirs et des droits de la gendarmerie enjoignait à tout militaire de ce corps de veiller à la sûreté individuelle (3). Sans doute les auteurs de ce texte avaient en vue l'accident particulier, mais il n'en reste pas moins que le principe était posé. Plus tard, les articles 156, 157, 160 et 302 du décret du 20 mai 1903 sur le service de la Gendarmerie ont précisé l'éten-

(1) L'article 1^{er} des statuts modifiés de la Croix-Rouge Française approuvés par un décret du 25 juin 1953 (J.O. du 27 juin 1953) est ainsi conçu : *La Croix-Rouge Française exerce tant sur le territoire de la République que dans l'ensemble de l'Union française son activité dans tous les domaines prévus par les conventions internationales de Croix-Rouge dont la France est signataire.*

La Croix-Rouge Française est l'auxiliaire des services de santé militaires. Elle étend sa protection aux militaires des armées de terre, de mer, de l'air en activité, blessés, malades ou prisonniers, ainsi qu'aux victimes civiles de la guerre.

La Croix-Rouge Française est l'auxiliaire des autorités civiles et leur apporte son aide dans toutes les calamités publiques.

La Croix-Rouge Française s'emploie à prévenir et apaiser toutes les souffrances humaines.

La Croix-Rouge Française participe à tous les efforts de protection sanitaire, étendant son action continue en dehors des calamités, notamment en ce qui concerne la mère et l'enfant.

Sa durée est illimitée. Son siège central est à Paris.

Frédérique NOAILLY dans sa thèse *La Croix-Rouge Française au point de vue national et international*, op. cit. observe : *Ce n'est pas seulement en vue des secours à fournir en cas de calamités ou de catastrophes publiques, que les Croix-Rouges se préparent. Elles s'occupent aussi, surtout depuis quelques années, de la préparation des premiers secours ou secours d'urgence en cas d'accidents de toutes sortes.* (p. 58, note 53).

(2) Les aspects sanitaires du Plan « ORSEC » par R. COIRIER, dans la revue *Vie et Bonté*, n° 69, septembre-octobre 1955.

(3) *Une des principales obligations de la Gendarmerie étant de veiller à la sûreté individuelle, elle doit assistance à toute personne qui réclame son secours dans un moment de danger. Tout militaire de ce corps qui ne satisfait pas à cette obligation lorsqu'il en a la possibilité, se constitue en état de prévarication dans l'exercice de ses fonctions.*

due et les particularités de cette mission qui ne s'est limitée, sur certains points, que depuis l'organisation relativement récente des corps de Sapeurs-pompiers. La mission «secouriste» de la Gendarmerie fait donc partie de son service ordinaire et celle-ci doit intervenir «*motu proprio*» dans la limite de sa compétence territoriale. Il est seulement fait obligation à chaque commandant de brigade de prévenir le commandant de section avant de se mettre en route (*art. 156 du décret du 20 mai 1903*).

En fait, aujourd'hui, cette mission s'estompera au profit de celle de police et de liaison. L'évolution est compréhensible et correspond à l'organisation et à l'extension des services départementaux de la Santé et des services départementaux d'incendie et de secours. Les forces de police ou de Gendarmerie ne seront plus seules, comme autrefois, obligées, avec le concours de volontaires, de faire face aux tâches les plus diverses. Mais leur concours, pour être parfois plus spécialisé, n'en sera pas moins certain.

Les corps urbains de sécurité et les Compagnies Républicaines de Sécurité trouveront le titre juridique de leur intervention dans les textes qui les régissent. Il s'agit, d'une part, du décret du 7 juillet 1941, pris à la suite de la loi du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France et d'autre part du décret du 26 mars 1948 portant statut des Compagnies Républicaines de Sécurité (1).

L'affolement, le désordre sous toutes ses formes constitueront un très large champ d'activité pour les forces de police. C'est à elles essentiellement qu'il appartiendra de créer les conditions les meilleures possibles pour que les interventions des autres services puissent s'opérer efficacement.

Les routes devront être dégagées pour permettre l'arrivée des secours, la circulation réglementée, les biens provisoirement délaissés par leurs propriétaires préservés de toute action délictueuse ou malveillante ; un polygone de sécurité autour de la zone sinistrée sera déterminé. Il est possible aussi que des réquisitions de matériel ou de personnel soient nécessaires. Nul service ne sera mieux placé que celui de gendarmerie ou de police pour en poursuivre l'exécution.

Enfin, et nous l'avons déjà dit, leur habitude de l'identification des individus, et les garanties qu'elle donne, a naturellement conduit à leur confier l'évacuation des cadavres après détermination de leur identité. En ce qui concerne les liaisons et transmissions une organisation plus souple va être nécessaire. *Elles tiendront davantage compte des nécessités techniques que des structures organiques, (circulaire n° 286 du Ministre de l'Intérieur - Service national de la Protection civile, en date du 22 septembre 1954).*

Celles qui s'effectueront encore par estafettes seront peu nombreuses. Par contre les autres moyens de transmission devront être coordonnés d'utile façon pour aboutir à un emploi judicieux. Cette coordination devra d'abord exister, bien entendu, à l'échelon groupement, car il est vraisemblable que dans la majorité des cas où un groupement sera seulement partiellement engagé, en dehors de toute alerte « ORSEC », ses moyens propres de transmission seront suffisants. Il en sera sans doute différemment dans le cas d'intervention massive de plusieurs groupements et la coordination devra s'effectuer à un échelon supérieur et justifiera l'intervention d'un technicien approprié, qui sera le chef de centre S.T.I du Ministère de l'Intérieur.

(1) Décret du 7 juillet 1941 : Art. 1. — *La police de la sécurité publique a plus spécialement pour mission d'assurer la sécurité dans les agglomérations et les voies publiques et d'une manière générale de veiller au maintien de l'ordre.* Décret n° 48.605 du 26 mars 1948, art. 1, § 2. — *Elles peuvent être appelées à porter aide et assistance aux populations en cas de sinistre grave ou de calamité publique. (J.O. du 3-4-48).*

Cette question des transmissions sera examinée à nouveau lorsque nous étudierons l'alerte « ORSEC » et la mise en action du plan.

Pour en terminer avec le service de « *police et liaisons* », il faut encore examiner ses moyens propres. A vrai dire, ils seront limités à ceux de la Gendarmerie nationale (brigades, sections, compagnies), de la Police urbaine et des Compagnies Républicaines de Sécurité. Les personnels et matériels de la Gendarmerie mobile (Garde républicaine) ne doivent pas être intégrés dans le service *Police et liaisons* mais figurer à la rubrique des moyens *hors groupement*. Son concours doit en effet, être demandé au général, commandant la région militaire.

Les moyens complémentaires intégrés au service *police et liaisons* seront pratiquement inexistants. La Police, en effet, n'est pas l'affaire de volontaires improvisés qui souvent, manqueraient de l'autorité nécessaire.

D. — *Les services de lutte contre l'incendie* nous rapprochent plus directement et d'une façon plus tangible de l'art. 97, 6° de la loi du 5 avril 1884 et des pouvoirs de police du maire. Si la lutte contre certains fléaux sociaux, comme l'a marqué le Conseil d'Etat, dépasse le cadre local pour s'inscrire sur le plan national, il n'en est pas de même des incendies ou des accidents de nature courante (noyade, asphyxie) qui, journellement, font appel au dévouement des Sapeurs-pompiers.

a) ORGANISATION DES CORPS DE SAPEURS-POMPIERS DANS LE CADRE COMMUNAL : LES CORPS COMMUNAUX.

Nous avons vu combien le risque d'incendie avait de tout temps préoccupé les gouvernants (1). Cependant, outre qu'on ne disposait autrefois, même après l'invention de DUPÉRIER, que de moyens malgré tout assez rudimentaires, l'organisation des corps de Sapeurs-pompiers avait été longue à se généraliser dans les communes de quelque importance. En 1938, sur 38.014 communes, 27.000 étaient totalement démunies de service d'incendie. C'est alors que se produisit l'incendie des Nouvelles Galeries de Marseille, qui émut l'opinion publique et à la suite duquel M. DALADIER, alors Président du Conseil, fit prendre le décret-loi du 12 novembre 1938. Ce texte créait l'Inspection générale des Services d'Incendie et rendait obligatoires les dépenses de personnel et de matériel d'incendie pour toutes les communes, en précisant que l'organisation du service pourrait se faire dans le cadre communal, intercommunal ou départemental (2). C'est dire que chaque commune n'était pas tenue d'avoir elle-même un service d'incendie, mais qu'elle devait alors avoir obligatoirement à la place une participation financière calculée suivant le chiffre de sa population. Par contre, si la décision était prise de créer un service d'incendie, son organisation devait s'effectuer suivant les modalités prévues (3). Ainsi l'art. 3 du décret du 7 mars 1953 déjà vu, dispose que les corps de Sapeurs-pompiers sont organisés par arrêté du préfet à la demande des communes justifiant qu'elles possèdent un matériel de secours suffisant ou qu'elles sont en mesure de l'acquérir. Par matériel suffisant, il faut entendre au moins une moto-pompe de 30 m³ avec ses tuyaux (200 m. de 70 mm., 100 m. de 45 mm, et accessoires).

En cette matière, le fait que ce soit à partir de la loi de 1884 que se soit développé tout un ensemble de textes réglementaires, n'a pas manqué

(1) V. supra, titre I, chapitre II.

(2) L'art. 8 du décret-loi du 12 novembre 1938 a complété l'article 136 de la loi du 5 avril 1884 de la manière suivante : *Sont également obligatoires pour les communes les dépenses de personnel et de matériel relatives au Service de secours et de défense contre l'Incendie, ledit service étant organisé dans le cadre communal, intercommunal ou départemental.* Par suite d'une omission, cette nouvelle rédaction de l'article 136 de la loi de 1884, ne figure pas dans la dernière édition 1952 de *La loi municipale* de L. MORGAND.

(3) Conseil d'Etat 24 déc. 1909, Commune de la Bassée, Rec. p. 1024.

d'influer sur la nature juridique même des corps de Sapeurs-pompiers. Ces corps doivent s'analyser comme des *services communaux*. Les Sapeurs-pompiers qui en font partie sont considérés non comme de simples particuliers, mais comme des citoyens « chargés d'un ministère de service public », ainsi que l'ont jugé les tribunaux. Ceci est important et ne doit pas être perdu de vue.

b) LE SERVICE DÉPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS.

Si l'on fait une exception pour les grandes villes, c'est, en général, le moule du syndicat intercommunal qui fut utilisé. Le décret-loi du 12 novembre 1938 allait conduire à mieux orienter encore dans le sens de l'unité d'organisation qui s'était ainsi ébauchée. Au cadre du syndicat intercommunal allait se substituer un cadre géographique plus étendu : le département. Une circulaire du Ministre de l'Intérieur du 1^{er} juin 1946, transmissive d'un règlement-type d'organisation d'un service départemental d'incendie, visait à parachever l'évolution dans ce sens. On peut utilement s'y reporter pour découvrir une définition de ce service. Nous remarquerons aussitôt le grand souci qu'on a pris des prérogatives des maires :

Je vous rappellerai que l'existence d'un service départemental d'incendie et de secours ne diminue en rien les prérogatives des maires, qui ont toujours les droits et les devoirs définis par la loi du 5 avril 1884 : elle met simplement à leur disposition un ensemble de moyens de protection contre l'incendie plus efficace, au moindre prix.

Ces moyens sont obtenus par l'organisation entre ceux des corps de Sapeurs-pompiers départementaux les plus puissants, les mieux situés et les mieux organisés, d'un service d'entr'aide couvrant tout le territoire du département, qui se traduit par un jeu de secours ou de renforcement mutuels permettant d'intervenir incessamment en toutes situations.

Ce mode d'organisation joue au bénéfice de tous :

— petites et moyennes communes qui, n'ayant pas les moyens de s'assurer par elles-mêmes une protection suffisante, reçoivent des secours de l'ensemble des centres du département ;

— villes plus importantes, qui reçoivent une aide financière des autres communes et de l'Etat, pour l'équipement et le fonctionnement du Service d'incendie, dont elles sont les premières bénéficiaires. »

Ainsi, et le fait est assez remarquable pour être noté une nouvelle fois, en ce qui concerne l'organisation de la lutte contre l'incendie, comme en d'autres domaines, on a d'abord travaillé dans le cadre communal, c'est-à-dire dans le cadre territorial administrativement le plus restreint. Ce n'est qu'ensuite qu'on a dépassé ce cadre pour aboutir au cadre départemental et, à l'échelon national, à l'Inspection générale des Services d'Incendie. Mais le service départemental d'incendie et de secours n'est qu'un *organisme de coordination*, dont le chef est le préfet assisté de l'inspecteur départemental comme conseiller technique. Ses moyens ne sont pas autrement constitués que par ceux, en personnel et en matériel, des centres de secours dont nous avons plus haut signalé les principales caractéristiques. Ces corps communaux seront seuls intégrés dans le service départemental. Ils doivent comprendre un équipement minimum « ad hoc » du type normalisé (1) et sont chargés d'assurer la sécurité dans les communes situées dans un rayon de 10 à 12 kilomètres environ. Suivant les départements leur nombre peut varier de 25 à 35. On distingue les centres de secours principaux et les centres de secours secondaires.

Les centres de secours secondaires comportent, en principe, un personnel et un matériel permettant la mise en œuvre de 3 grosses lances ou de 6 petites lances, à savoir :

(1) Règlement type, art. 9.

- 22 hommes,
- 1 fourgon d'incendie normalisé,
- 1 motopompe de 60 m3 tractée,
- 1 motopompe portative de 30 m3.

Les centres de secours principaux, dont le nombre devrait varier entre trois et cinq par département, possèdent un matériel plus puissant et plus nombreux. Ils ont pour rôle, en dehors de leur mission de centres de secours proprement dits, d'apporter aux centres de secours secondaires l'appoint de leur matériel et du matériel spécial qu'ils peuvent détenir (autopompe à grande puissance, groupe électro-ventilateur, grandes échelles). Le siège des centres de secours principaux se trouve généralement fixé au siège du chef-lieu d'arrondissement, mais il y a des exceptions, le critérium étant, en définitive, déterminé par les risques et les facilités de communication.

Chaque commune d'un département sera rattachée à deux centres de secours. Le premier, ou *centre de premier appel*, est celui normalement appelé à intervenir sur le territoire des communes qui lui sont rattachées. Le second, ou *centre de deuxième appel*, est celui qui est alerté en cas d'indisponibilité du premier ou simultanément en cas de sinistre important. Enfin, suivant leur situation géographique, certaines communes situées à la périphérie du département peuvent être rattachées à un centre de secours du département voisin (1):

Mais ce qu'il faut aussi préciser, c'est que les corps de Sapeurs-pompiers déjà existants, et qui ne seront pas érigés en centres de secours, subsisteront. Ils deviendront des corps de première intervention, dont le rôle sera de gagner le temps nécessaire à l'intervention des centres de secours ou de faire face à un feu de minime importance.

Les moyens financiers du service départemental seront constitués par les cotisations annuelles d'abonnement forfaitaire qui constituent des dépenses obligatoires depuis le décret-loi du 12 novembre 1938. Les cotisations sont calculées par tête d'habitant. Leur taux varie suivant qu'il s'agit de communes ne possédant pas de service d'incendie régulièrement constitué, de communes ayant procédé à la création d'un corps de Sapeurs-pompiers, etc... (2)



Du point de vue de l'efficience dans l'action, il semble bien que l'on soit parvenu par l'organisation que nous venons d'examiner, à la formule adéquate. En était-il de même, du moins il y a quelques mois, du point de vue de la technique juridique ? La jurisprudence du Conseil d'Etat ne permettait qu'une réponse nuancée. En effet, le « mariage » entre le service d'incendie et le département était un « mariage » imparfait. La dot du département se limitait pour ainsi dire à son cadre géographique. Le service départemental d'incendie, qui était issu de cette union, restait au fond un service intercommunal fonctionnant dans le cadre géographique du département. Il n'était pas départemental « stricto sensu ». Il s'en suivait que ce n'était pas le conseil général qui le gérât, mais une commission spéciale. Son budget n'était pas intégré dans le budget départemental mais était constitué par un compte hors budget. Enfin, pas plus que les corps de première intervention ou les centres de secours, il ne possédait la personnalité juridique.

Mais tandis que pour les corps communaux, il n'y avait aucune difficulté à admettre qu'ils engageaient, par leurs interventions en tant que tels, la collectivité qui les administrait, il n'en était pas de même pour le Service départemental d'Incendie et de Secours. Un arrêt du Conseil d'Etat

(1) Règlement type, art. 4.

(2) Règlement type, art. 27.

du 12 juin 1953 (ville de Toulouse contre consorts de Batz) posait, en principe, que la responsabilité du département ne pouvait pas être mise en cause. Il est intervenu dans l'espèce suivante.

Un incendie s'étant déclaré au château de Montastruc-la-Conseillère (Haute-Garonne), appartenant aux consorts DE BATZ DE TRENQUELLEON, le maire de la commune fit appel au centre principal de secours de Toulouse, suivant les dispositions du règlement du service départemental. Après avoir combattu l'incendie, les pompiers étaient allés déjeuner, croyant le feu éteint, mais sans instituer un service de garde. Or, la surveillance des décombres après un incendie fait partie de l'extinction de l'incendie lui-même (*Sol. Min. int. au J.O. du 3 déc. 1929*). Pendant le déjeuner qui s'était prolongé le feu avait repris et consumé, en même temps que le château, le matériel des Sapeurs-pompiers. L'idée des consorts DE BATZ avait été de s'en prendre à la seule ville de Toulouse, mais le Conseil d'Etat, en appel, l'a déchargée de la responsabilité, prononcée à son encontre par un arrêté du Conseil interdépartemental de Préfecture de Toulouse du 22 novembre 1946 et a implicitement renvoyé les intéressés à se pourvoir contre la commune de Montastruc. C'est cette commune qui devra ensuite se retourner contre la commune centre de secours. (1)

Cet arrêté du Conseil d'Etat peut surprendre. Il procède cependant d'un syllogisme rigoureux à partir du principe posé par l'article 97 6° de la loi du 5 avril 1884. Notre haut tribunal administratif a préféré rester dans la logique de la loi plutôt que dans celle de sa propre jurisprudence qui exige la faute lourde pour que la responsabilité des communes en matière d'incendie soit engagée. En l'espèce, en effet, des deux communes, seule celle de Toulouse avait commis, par le fait de son centre de secours, une faute lourde.

Cette jurisprudence méritait d'être signalée ne serait-ce qu'en raison de la portée qu'elle assignait à l'art. 97, 6° de la loi du 5 avril 1884. L'intervention d'un centre de secours n'opère pas, ipso facto, substitution de responsabilité ; nous avons déjà analysé plus haut quelle était en tout état de cause, l'étendue des obligations des maires. On notera également que ce n'est que sous l'autorité du maire que la direction et l'organisation des secours appartiennent au chef du centre de secours. (2) En l'espèce rien ne se serait opposé à ce que le maire de Montastruc fît lui-même organiser la surveillance des décombres, à défaut par les Sapeurs-pompiers du centre de Toulouse d'en avoir eu eux-mêmes l'initiative.

Les solutions auxquelles se sont successivement arrêtés, sur la même affaire, le Conseil interdépartemental de Préfecture de Toulouse et le Conseil

(1) Conseil d'Etat, 12 juin 1953, Ville de Toulouse c/ consorts de Batz.

Le Conseil d'Etat ;

Vu...

Considérant qu'en vertu de l'article 97, 6° de la loi du 5 avril 1884, le soin de prévenir et celui de combattre les incendies incombe, dans chaque commune, aux autorités municipales ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que l'incendie qui, le 21 novembre 1942, a détruit le château de Montastruc-la-Conseillère (Haute-Garonne), appartenant aux consorts de Batz de Trenquelléon a été combattu avec un détachement des Sapeurs-pompiers de la ville de Toulouse, appelés par le maire de Montastruc-la-Conseillère, conformément aux dispositions du règlement du service départemental de lutte contre l'incendie, établi par l'arrêté du préfet de la Haute-Garonne en date du 1^{er} mai 1937, d'après lequel la commune de Montastruc est rattachée au centre principal de Toulouse ; Considérant que la ville de Toulouse, en prêtant son concours à la commune de Montastruc en vertu dudit règlement, qui avait pour seul objet d'organiser entre les communes adhérentes un système de défense contre l'incendie et d'assurance contre les responsabilités qu'elles peuvent encourir à l'occasion d'un incendie sur leur territoire, n'a pas engagé directement sa responsabilité à l'égard des consorts de Batz ; qu'elle est donc fondée à demander l'annulation des arrêtés du 23 février 1945 et du 22 novembre 1946, en tant que, par ces arrêtés, le conseil de préfecture de Toulouse a jugé que sa responsabilité pouvait être engagée par les fautes de ses Sapeurs-pompiers appelés à Montastruc-la-Conseillère, puis l'a condamnée, après expertise, à verser aux consorts de Batz de Trenquelléon 180.000 frs de dommages-intérêts...

(2) Décret du 7 mars 1953, art. 33.

d'Etat paraissent donc diamétralement opposées. Nous y revenons pour quelques explications complémentaires. C'est, en effet, qu'en recherchant avec une logique dont on ne saurait lui faire grief, quelle était, pour engager sa responsabilité, la personne administrative auteur de la faute lourde, le Conseil interdépartemental de Préfecture de Toulouse amorçait une jurisprudence bien dangereuse pour l'institution du service départemental d'incendie. Non seulement ce service n'avait pas la personnalité juridique, mais aussi il avait été jugé qu'il n'était pas susceptible, considéré comme un service départemental « stricto sensu », d'engager la responsabilité du département (1). Alors ? Il ne restait plus, dans ces conditions, qu'à choisir, selon le système soutenu d'ailleurs par le Ministre de l'Intérieur, entre la commune sinistrée et celle d'origine des secours suivant les principes qui commandaient la mise en jeu de la responsabilité des communes en matière de lutte contre l'incendie. C'est ce qu'a fait l'arrêté du 22 novembre 1946 en retenant la responsabilité de la ville de Toulouse pour une faute commise dans la lutte contre un incendie survenu sur le territoire d'une commune voisine. On comprendra aisément qu'une telle jurisprudence, si elle s'était confirmée, aurait constitué un obstacle sérieux à la création de centres de secours dans les villes importantes, les interventions de ces centres à l'extérieur étant susceptibles d'engager gravement leur responsabilité.

Le Conseil d'Etat, quant à lui, s'est rangé à la solution la plus proche de la loi. Partant du principe qu'en vertu de l'art. 97, 6° de la loi du 5 avril 1884, le soin de prévenir et celui de combattre les incendies incombait aux autorités municipales, il a décidé que la commune, chef-lieu du centre de secours, ne peut engager directement sa responsabilité envers la victime. En conséquence, celle-ci ne peut actionner que la commune, lieu du sinistre, qui pourra se retourner contre la commune centre de secours.

Au fond, que l'on considère l'arrêté du Conseil interdépartemental de Préfecture de Toulouse ou l'arrêt du Conseil d'Etat, il n'était pas possible d'escamoter la faute commise par le centre de secours, dès lors qu'elle était admise ou établie. Le Conseil d'Etat applique strictement la loi; cela ne veut pas dire qu'il se prononce contre l'indemnisation de la victime ou pour une indemnisation par une autre collectivité que celle qui est en faute. C'est pourquoi la responsabilité du département, étant de toute façon écartée, il eût été difficile de trouver une solution à la fois équitable et non préjudiciable, en définitive, au service départemental d'incendie, si la personnalité civile n'avait été enfin reconnue à cet organisme.

Cette réforme souhaitable, pour que puissent se trancher les questions de responsabilité soulevées par les interventions des centres de secours dans le cadre du service départemental, l'était autant pour mettre fin aux multiples inconvénients d'ordre financier et administratif *résultant de la situation irrégulière dans laquelle fonctionnent, depuis de nombreuses années, les organismes dits « Services départementaux d'Incendie »* (2). Elle fut réalisée par un décret du 20 mai 1955 qui a valeur législative en vertu des lois des 14 août 1954 et 2 avril 1955. (3)

(1) Arrêté du 22 nov. 1946 : *Considérant qu'il a été jugé par notre arrêté du 23 février 1945 que le département ne pouvait être recherché pour une faute commise dans l'exécution, qui ne lui incombait pas, du service de secours contre l'incendie, qu'il y a lieu par suite de le mettre hors de cause.*

(2) Décret n° 55.612 du 20 mai 1955. Exposé des motifs.

(3) Décret du 20 mai 1955, art. 1^{er} : *Le Service départemental de Protection contre l'Incendie a pour objet de mettre, par l'intermédiaire des centres de secours, des moyens en personnel et en matériel à la disposition des communes ne pouvant assurer leur propre service de protection contre l'incendie et des renforts à la disposition des communes possédant un corps de Sapeurs-pompiers, pour la lutte contre l'incendie et tous les autres sinistres du temps de paix. Il constitue un établissement public départemental doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière ; il est créé par un arrêté du préfet pris sur avis conforme du conseil général.*

On peut donc conclure que désormais c'est la responsabilité de ce service qui pourra être discutée en cas de fonctionnement fautif de son dispositif de secours. Ainsi non seulement le département sera définitivement hors de cause, mais encore il sera sans doute possible d'éviter aux villes centres de secours des condamnations mal justifiées. Il faut attendre, cependant, que la jurisprudence se soit prononcée pour apprécier plus exactement les possibilités offertes par le décret du 20 mai 1955.

■
**

La physionomie du système auquel on a abouti petit à petit doit maintenant mieux apparaître. Il est nécessaire cependant, pour être complet, de rappeler la mission étendue des corps de Sapeurs-pompiers qui, depuis déjà de nombreuses années, déborde le cadre de l'incendie. Nous empruntons à l'ouvrage de M. A. FAURE : *Le nouveau statut des Sapeurs-pompiers communaux* (1) les exemples suivants : leur intervention peut être demandée pour tout accident ou sinistre qui nécessite une réanimation d'asphyxié (noyade, émanations de vapeurs ou gaz toxiques, strangulation...), le déblocage urgent de matériaux, dangereux pour la sécurité publique ou les victimes d'un accident (oxydécoupage au chalumeau, transport avec grue...) le dégagement de personnes, d'animaux ou de biens en péril d'inondations, enlèvement, chute dans une excavation, un puits, etc...), et plus généralement, pour toutes les interventions délicates ou puissantes nécessitant la mise en jeu de leur matériel spécialisé. Cette spécialisation dans le sauvetage, au sens large, et non plus seulement dans la lutte contre l'incendie, était une raison supplémentaire de choisir le service départemental d'incendie comme ossature du Plan « ORSEC ». Ce choix se traduira, non seulement par une plus grande fréquence des interventions de ce service dans le temps, mais aussi par la place qui lui sera faite dans l'organisation du commandement du groupement.

*
**

Les moyens des corps de Sapeurs-pompiers, et plus spécialement des centres de secours, seront d'abord constitués par des moyens de lutte contre l'incendie. Ces moyens seront complétés chaque jour davantage par un matériel spécial et approprié aux autres missions que nous avons signalées (pelles, pioches, gaffes, scies égoïnes, lampes électriques portatives, flambeaux à acétylène, échelles à coulisse, appareils d'exploration à air comprimé, appareils de respiration artificielle avec inhalateur, etc.).

Mais le service secours et sauvetage ne devra pas s'en tenir à ses moyens propres et il devra recenser tout ce qui peut accroître ses possibilités d'intervention.

L'expérience a malheureusement, parfois, une trop grande valeur d'enseignement et les exemples qu'on peut en tirer un pouvoir de démonstration inégalé. C'est pourquoi le chef de bataillon HELT, Inspecteur adjoint des Services d'Incendie au Service national de la Protection civile, rappelle dans un exposé dont nous avons déjà parlé, l'accident survenu le 11 novembre 1950 au Dr. MAIREY et à sept jeunes spéléologues de Lure et de Belfort, lors de l'exploration de la grotte de la Creuse à Blamont. Voici les faits, tels qu'ils sont rapportés par l'inspecteur général HELT :

Le docteur Mairey et sept jeunes spéléologues entreprirent dans des conditions assez imprudentes — il avait plu pendant 24 heures — l'exploration d'une grotte traversée par une rivière souterraine.

L'exploration, commencée à 15 heures, vit la défection, presque immédiate, du jeune Freyminet, qui préféra ne pas continuer.

Le docteur Mairey et ses six compagnons franchirent un premier siphon et se trouvèrent dans une première salle.

(1) Editions France-Sélection 1953 - Commentaire de l'art. 1 du décret du 7 mars 1953, p. 47.

Accompagné du jeune Vien, il partit en reconnaissance. Ayant constaté que le deuxième siphon était infranchissable, le docteur Mairey et son compagnon revinrent sur leurs pas et trouvèrent la première salle abandonnée, le niveau des eaux ayant augmenté.

Le docteur Mairey jugea que le premier siphon ne pouvait plus être franchi et que la retraite était coupée. Malgré ses ordres, le jeune Vien plongea et tenta le franchissement, ainsi qu'avaient essayé de le faire les cinq jeunes gens restés dans la première salle.

Le docteur Mairey, ayant trouvé un canot pneumatique abandonné par la première équipe, le gonfla et se coucha à l'intérieur.

Il allait y rester 26 heures, pendant lesquelles le niveau de l'eau s'éleva jusqu'à 30 cm. du plafond.

Le jeune Freyminet, défaillant de la première heure, s'inquiéta et avertit la gendarmerie à 2 heures du matin (1^{er} retard, il était sorti à 17 heures).

Le préfet, mis au courant, demanda l'aide de l'Inspection générale qui, vers 5 heures du matin, était à la recherche de scaphandriers et de spéléologues, pour pouvoir intervenir.

Le problème était difficile à résoudre dans l'immédiat, aucun recensement n'ayant été fait au préalable (2^{me} retard).

Après de nombreux coups de téléphone, un détachement de Pompiers de Paris avec des scaphandriers légers et une section spécialisée du Génie militaire de Toulouse furent envoyés sur les lieux en avion militaire.

Arrivés vers 16 heures, les Pompiers de Paris, aidés des Pompiers locaux, réussirent à pénétrer à 30 m. à l'intérieur de la grotte et à ramener les corps des six jeunes spéléologues.

Le Génie de Toulouse, arrivé vers 17 heures, fut plus heureux. L'Adjudant-Chef Beduc réussit à pénétrer à 150 mètres et à ramener le docteur Mairey sain et sauf.

Accident regrettable, dans lequel beaucoup de temps avait été perdu : appel tardif, spécialistes difficiles à trouver. L'on s'aperçut d'ailleurs, après coup, de l'existence à Paris de spéléologues qualifiés qui auraient pu partir par le même avion que les Pompiers de Paris.

L'instruction interministérielle du 5 février 1952 procède elle-même à une énumération des sociétés, services et administrations dont il est opportun, pour le service secours et sauvetage, de préciser le concours qu'il est en droit d'attendre de leur part. Sont compris dans cette énumération :

- Membres des Sociétés de sauvetage et tous volontaires possesseurs de brevet de sauvetage ou de sauveteur spécialiste ;
- Croix-Rouge Française (Services d'Urgence) ;
- Guides de montagne ;
- Personnel spécialisé des C.R.S. ;
- Membres des formations de jeunesse ;
- Forces armées ;
- Conducteurs d'embarcations ;
- Personnel d'E.D.F. et de Gaz de France ;
- Equipés S.N.C.F. ;
- Ponts et Chaussées (groupes de levage-dépannage, outils de déblai, postes d'oxydécoupage) ;
- Moyens de transports : véhicules organiques et renforts fournis par le service des transports.

(Art 34 de l'instruction interministérielle).

Cette énumération n'est certainement qu'indicative et non pas limitative.

SOUS-SECTION III

UN MOYEN « HORS GROUPEMENT » : L'ARMÉE

En ce qui concerne l'armée, nous pensons, en raison de la force d'intervention considérable qu'elle constitue par elle-même, qu'il serait normal de lui faire une place spéciale parmi les moyens classés *hors groupement*. C'est une exception qui nous paraît pouvoir raisonnablement être faite à la règle que nous avons posée du recensement maximum autour des quatre services spécialisés, en fonction de la finalité des moyens.

L'intervention de l'Armée, ou tout au moins des unités autres que la Gendarmerie qui, elle aussi, fait partie de l'Armée, obéit à des règles particulières. En effet, à la différence des unités territoriales de Gendarmerie, l'Armée n'a pas à se mettre en action « *motu proprio* », et son concours doit être demandé. Il ne rentre pas dans sa mission normale de participer à des œuvres ou travaux de sauvetage.

Comment le concours de la troupe doit-il être demandé ? Il convient ici de faire une distinction très nette entre l'emploi de la troupe pour le maintien de la tranquillité publique et l'emploi de la troupe à des travaux urgents de sauvetage ou de lutte contre les catastrophes.

Dans le premier cas — *tranquillité publique* — l'autorité militaire ne peut agir qu'en vertu d'une réquisition régulière des autorités compétentes. Le terme de réquisition est employé ici dans son sens juridique d'*opération de puissance publique par laquelle, dans des conditions strictement déterminées par les lois et règlements, une autorité administrative ou militaire impose d'autorité à une personne physique ou morale de droit privé ou éventuellement de droit public, l'accomplissement de certaines prestations dans un but d'intérêt général* (1). Ces conditions des lois et règlements sont contenues dans une instruction interministérielle du 15 décembre 1947.

Dans le deuxième cas — *travaux de sauvetage* — il ne peut pas être parlé de réquisition, mais seulement de demande de concours, et cette différence doit être bien marquée. Les termes de l'instruction 4268/K du 10 avril 1931, du Secrétariat d'Etat aux Forces armées (Guerre) ne peuvent laisser aucun doute à ce sujet. Les demandes de concours peuvent être formulées, précise l'instruction, par les autorités civiles compétentes (ingénieurs des Ponts et Chaussées, inspecteurs des Eaux et Forêts, ingénieurs des Mines, préfets, sous-préfets, maires, ces derniers en cas d'extrême urgence).

Il est permis de se demander pour quelles raisons la faculté du maire de demander le concours de l'Armée est subordonnée à l'extrême urgence. La réponse est donnée par l'art. 97-6° de la loi de 1884, lui-même, qui, s'il confie bien au maire le soin de faire cesser les fléaux calamiteux, lui enjoint également de provoquer l'intervention de l'administration supérieure, si les moyens mis en jeu dans le cadre communal sont insuffisants. Or, l'administration supérieure, pour un maire, c'est essentiellement le préfet et les sous-préfets qui sont, au-dessus de lui, des autorités de police générale.

Enfin, et pour terminer, précisons que les demandes de concours doivent être adressées aux généraux, commandant les régions et, s'il existe une délégation de pouvoirs à leur profit, aux commandants d'armes, à charge pour eux d'en rendre compte directement au ministre. Ces dispositions n'appellent pas de développements particuliers.

..

(1) *Nouveau Répertoire Pratique Dalloz*. V° Réquisition, n° 1.

Nous avons peut-être un peu longuement parlé des moyens, de leur recensement, de leur agencement, mais à quoi aurait servi la constitution d'un état-major et d'organes de commandement, l'établissement de plans, si les moyens d'intervention avaient précisément fait défaut. Un général sans troupes ne gagne pas de bataille. Il faut dire aussi que l'effort immédiat que le Plan « ORSEC » impose à tous les services c'est principalement un effort d'organisation matérielle. C'est un effort ingrat qui peut rebuter ; c'était une raison de plus pour y insister.

Mais une troupe doit avoir aussi un commandant et ceci nous amène naturellement à examiner l'organisation du commandement du groupement.

SECTION III

ORGANISATION DU COMMANDEMENT DU GROUPEMENT

Le commandement du groupement d'intervention appartient au chef du centre de secours, siège du groupement. En cas d'intervention de plusieurs groupements ou d'éléments extérieurs au département, le commandement appartient à l'officier de Sapeurs-pompiers du grade le plus élevé et, à grade égal, à celui qui a dirigé les premières interventions. Le préfet peut toutefois désigner lui-même l'officier qui assumera le commandement de l'ensemble (*instruction interministérielle*, art. 19, 67 et 68). Ainsi s'affirme la vocation des Sapeurs-pompiers à jouer le rôle de chefs de file en matière de lutte contre les fléaux calamiteux, et se traduit d'une nouvelle façon la mission qui leur est donnée par les textes les régissant (*art. 1^{er} du décret du 7 mars 1953*).

Ces dispositions s'imposaient si l'on voulait donner au groupement le maximum de cohésion. Elles n'ont de sens cependant que s'il est permis d'en tirer des conséquences logiques et d'admettre que le chef de groupement a autorité, *dans l'action*, sur les chefs des trois autres services spécialisés. Il faut cependant, avant de poursuivre, distinguer tout de suite le point de vue technique et le point de vue tactique.

Techniquement, pour la préparation des unités à leur mission et l'étude des enseignements à dégager des opérations ou des exercices, les services spécialisés dépendent de leur chef de service départemental.

Du point de vue tactique, au contraire, et dans le cadre de l'action du groupement, le chef de groupement est, en définitive, responsable des forces d'intervention dont il dispose, dans la limite des ordres donnés par le directeur des secours qui est, nous le verrons, le chef de l'état-major qui assiste le préfet.

Il s'agit peut-être surtout de l'affirmation d'un principe mais qui s'impose même si, pour la plus grande part de leur activité, les services interviennent avec une relative indépendance. En pratique, d'ailleurs, il sera souvent nécessaire que le chef de groupement, en raison de ses connaissances particulières sur certains points, donne des directives aux chefs des autres services. Mieux que tout autre, parfois, il peut faire procéder à la délimitation du polygone de sécurité, renseigner sur les mesures de régularisation routière en fonction des évacuations à prévoir ou des renforts à faire intervenir, etc... Le groupement met en jeu des techniques différentes et il importe essentiellement que les actions soient conjuguées lorsqu'il est nécessaire, sous la direction du chef le plus apte à avoir, des besoins de l'intervention et de ses nécessités, la vue la plus complète et la plus large.

Les chefs de groupement, officiers de Sapeurs-pompiers doivent, le plus possible, se garder d'une tendance trop marquée à considérer la mission de leur groupement avec l'optique de leur spécialité, au détriment de la coordination des moyens mis à leur disposition. Les articles 19 et 67 de

l'instruction interministérielle doivent sans doute être interprétés dans un sens large; ils visent cependant à aboutir à l'unité du commandement tactique.

Mais, dès que les mesures propres à y parvenir ont été prises, rien ne s'opposera à ce que le chef de groupement limite son propre champ d'activité. C'est ainsi que pour mener à bien certaines opérations particulières avec l'accord du directeur des secours, tout ou partie d'un service d'un ou de plusieurs groupements peut-être mis, occasionnellement, à la disposition d'un chef de service départemental.

En fait, c'est ce qui se produira toujours après les précautions ou décisions nécessaires commandées par la tactique de l'intervention. C'est ainsi qu'il rentre bien dans le rôle du chef de groupement de s'opposer à l'implantation des postes de secours mobiles en un lieu qui peut très rapidement devenir lui-même dangereux, de prononcer, lorsqu'il se peut, l'affectation des axes routiers utilisables suivant la nature des besoins (renforts, évacuations des blessés), pour éviter les embouteillages, de prescrire, en priorité, l'évacuation de certains quartiers menacés, etc... Au contraire, il sortirait de ses attributions s'il prétendait s'immiscer dans le fonctionnement interne du service *soins médicaux et entr'aide*, par exemple, pour tenter de faire modifier la façon dont s'opère le triage des blessés ou leur répartition dans les établissements hospitaliers. Il en serait de même s'il donnait individuellement des ordres aux agents de la force publique, alors surtout si ces ordres avaient pour effet de les détourner de l'accomplissement de la mission de leur service. Si des faits graves motivaient de pareilles interventions, il devrait en être référé au directeur des secours qui pourrait envisager avec le préfet les dispositions à arrêter immédiatement.

Le commandement tactique du groupement est essentiellement un *point d'équilibre entre les impératifs inéluctables du développement efficace de l'intervention et la règle de l'indépendance, dans l'exécution de leur mission, des divers services ou administrations concourant à la mise en œuvre du plan « ORSEC »*.

En pareille matière, les hommes feront beaucoup plus que les définitions. S'ils tiennent leurs promesses, les craintes de voir les corps de Sapeurs-pompiers, centres de secours, décapités par l'obligation pour le chef de se pencher sur des techniques différentes, ne seront plus justifiées.

En concluant, et sans vouloir être destructif, il faut bien admettre également que toutes les interventions d'un groupement ne seront pas nécessairement axées sur l'action des corps de Sapeurs-pompiers. Il suffit de penser aux épidémies. Il est permis alors d'espérer que l'esprit serait tout de même plus fort que la lettre !

SECTION IV

POTENTIEL DU GROUPEMENT

La position qui peut-être prise sur ce problème de la détermination du potentiel du groupement est, à notre avis, capitale. Les services d'incendie constituant l'ossature de l'organisation créée par le Plan « ORSEC », il semblerait que le potentiel du groupement va, pour sa part la plus importante, être fonction des moyens d'intervention des centres de secours qui le composent. C'est insuffisant et il faut poser la question plus nettement.

Le potentiel du groupement est-il déterminé *a posteriori* par simple addition des moyens existant dans le secteur ? Est-il déterminé, au contraire *a priori*, le secteur devant être délimité en fonction de la puissance d'intervention recherchée ?

Nous avons déjà partiellement répondu à la question en indiquant plus haut que les secteurs devaient pouvoir disposer de moyens organiques d'intervention (matériel d'incendie, hôpitaux, etc...). Mais faut-il aller plus loin et préciser l'importance respective de ces divers moyens ? Il sera quelquefois bien difficile, en fait, de trouver dans un même secteur des services dont les personnels et matériels correspondront aux normes idéales. Tel, qui sera richement doté en matériel d'incendie, sera moins bien pourvu en forces de police ou ne disposera que d'un service de santé embryonnaire. Tel autre, dans une région thermique, ou climatique, par exemple, pourrait justifier de capacité considérable d'hospitalisation dans des établissements publics ou privés. Il n'existe pas d'ailleurs de règles permettant d'établir des équivalences entre les divers moyens d'intervention. La règle idéale et la plus normale serait de proportionner, le plus possible, les moyens aux risques encourus, s'ils pouvaient être connus.

C'est bien, en définitive, une règle très proche qui semble avoir retenu l'attention de l'Inspection des Services d'Incendie au Service national de la Protection civile. Seulement, *cette proportion s'apprécie en fonction du seul risque d'incendie*. Le critère proposé est que le groupement devrait avoir un potentiel suffisant pour pouvoir faire face, avec ses moyens propres, à l'extinction d'un grand feu, soit dix à douze grosses lances. Pour obtenir ces douze grosses lances, il faut théoriquement quatre centres de secours puisqu'un centre de secours devrait pouvoir mettre en œuvre trois grosses lances. Mais il faut tenir compte de la règle des deux tiers, rappelée par une note sous l'article 34 de l'instruction interministérielle, principe absolu en la matière qui veut qu'un tiers du personnel et du matériel des centres de secours demeure au centre en prévision d'un autre sinistre. C'est donc, en réalité, de six centres de secours dont on devrait pouvoir disposer.

Il n'y a rien à dire sur une semblable détermination du potentiel du groupement qui repose sur des assises solides, mais que nous ne pouvons cependant considérer comme absolue. Il serait imprudent, en effet, de penser que tous les départements vont se prêter facilement à l'organisation ainsi rêvée. Aucune disposition légale ou réglementaire, précisons le, ne permet d'obliger une commune à ériger son corps de Sapeurs-pompiers en centre de secours. C'est à l'inspecteur départemental des Services d'Incendie qu'il appartiendra d'intervenir utilement auprès du conseil municipal et de la municipalité de la commune choisie par lui. Si son intervention demeure infructueuse, l'implantation du centre de secours devra s'effectuer dans une autre commune. Cette nécessité de se plier aux exigences locales peut nuire à l'harmonie du système d'intervention imaginé. La délimitation des secteurs et des groupements peut s'en ressentir de notable façon. Or, nous nous sommes efforcé de démontrer combien il était souhaitable que les limites de secteur correspondent aux limites d'arrondissement. Seul l'arrondissement, au-dessous du département, est une circonscription administrative, pour la gestion locale des services d'Etat, d'une étendue suffisante pour permettre une organisation rationnelle des secours. L'examen du potentiel du groupement nous ramène, on le voit, au problème de la délimitation des secteurs, dont il faut se garder de sous-estimer l'importance et la complexité.

SECTION V

LA DIRECTION ADMINISTRATIVE DE L'ORGANISATION « ORSEC »

L'article 10 de l'instruction interministérielle du 5 février 1952 précise : *Cette instruction ne doit donner lieu ni à la création d'un organisme permanent nouveau, ni à des demandes de crédits faites au titre du plan départemental ; elle se limite, en effet, à la coordination des moyens existants*

qui pourront éventuellement être améliorés dans le cadre et avec les crédits du service dont ils relèvent normalement.

Il ne s'agit là que de l'application des principes de droit administratif qui subordonnent la création des services publics à une permission législative. C'est ainsi, nous l'avons déjà dit, que l'Inspection générale des Services d'Incendie avait été créée par le décret-loi du 12 novembre 1938. Toutefois, si les dispositions de l'article 10 précité s'opposent à la création d'emplois dans un service nouveau, elles n'interdisent, en aucune façon, d'utiliser au mieux les possibilités offertes par les personnels existants.

Lorsque nous étudierons l'alerte « ORSEC » nous serons amené à remonter jusqu'au préfet, à qui appartiendra la direction générale du plan. A ses côtés, un état-major de commandement et de coordination sera constitué. Cet état-major, sous la direction d'une personnalité appelée *Directeur des Secours*, comprendra les représentants des quatre services spécialisés qui auront concouru à la formation des groupements (art. 28 et 29 de l'*Instruction interministérielle*).

La désignation du directeur des secours est de la compétence du préfet qui doit désigner la personnalité qui lui paraît la plus apte à tous les points de vue. Nous ne pensons pas cependant, pour notre part, que cette désignation doive intervenir *a priori*. En effet, c'est essentiellement un souci d'efficacité et de rapidité dans l'action qui doit dicter le choix du directeur des secours qui devra, en conséquence, être doté d'une compétence *technique* à la mesure de l'importance de sa mission. La solution devrait être sa désignation par le préfet, parmi les quatre chefs des services spécialisés, au moment du déclenchement de l'alerte « ORSEC », en fonction de la nature du sinistre à combattre ou de la nécessité d'intervention particulière de l'un ou de l'autre service.

Mais si la qualité de directeur des secours n'est attribuée que dans ces conditions, le Plan « ORSEC » sans animateur, sans tuteur en quelque sorte en dehors de toute action, risque fort de passer dans l'oubli.

Or, pour qu'il demeure un système d'intervention valable, il est essentiel d'en « permaniser » l'esprit pour éviter, lorsque cela sera nécessaire, des tâtonnements préjudiciables dans la recherche des règles de son utilisation rationnelle. C'est dans ce but que pourra être créée une direction administrative de l'organisation « ORSEC ». Le point de vue administratif ayant été séparé des points de vue tactique et technique, il ne sera plus nécessaire de confier une telle direction à un spécialiste d'une technique particulière d'intervention. Quelle sera alors sa place ? Sera-t-elle « endivisionnée » ou, au contraire, maintenue au cabinet du préfet ?

Une circulaire du Ministre de l'Intérieur du 12 juin 1945 s'inspirant des conclusions du comité des Inspecteurs généraux, avait précisé, pour chaque catégorie de préfectures, un plan type des attributions. A la suite d'une nouvelle tournée des Inspecteurs généraux en 1950-1951, un nouveau plan type est étudié dans le rapport d'ensemble de l'Inspection générale de l'administration. Il est bien évident que le sort à réserver au Plan « ORSEC » n'a pu être envisagé puisque l'instruction interministérielle n'était pas encore intervenue. Malgré l'absence d'indications à ce sujet, il semble que c'est seulement dans le climat du cabinet que le directeur administratif de l'organisation « ORSEC » pourra pleinement remplir son rôle d'animateur. Cette solution n'est tout de même pas nécessairement exclusive de l'accomplissement, sur les instructions de ce dernier, de certaines tâches purement matérielles par le personnel des divisions (établissement et diffusion des questionnaires de mises à jour, etc...).

Ces conceptions ont notamment reçu une consécration dans le département de l'Hérault. En effet un arrêté préfectoral du 9 novembre 1954 confie au chargé de mission de la Protection civile la garde du Plan « ORSEC ».

L'article 2 de cet arrêté est ainsi libellé : « Il est chargé, sous l'autorité du préfet, d'assurer la diffusion et la vulgarisation du Plan « ORSEC » aux divers échelons administratifs, de veiller à l'unité d'interprétation par les différents services, d'établir, en conséquence, les liaisons nécessaires et en général, *en dehors de toute alerte*, de régler l'ensemble des questions se rapportant au Plan « ORSEC ». (1)

Cette organisation que nous venons de décrire n'a, bien entendu, rien d'obligatoire et peut être différente pour tenir compte des situations locales. L'appellation de directeur administratif de l'organisation « ORSEC » est d'ailleurs un bien grand mot ; elle recouvre essentiellement, et c'est sa justification, le souci de conserver au plan le principe de l'action pour lequel il a été entrepris.

Dans les départements où le directeur des secours est désigné à l'avance, la nécessité de l'institution d'une direction administrative apparaîtra moins, le directeur des secours étant susceptible, dans le cadre de son service propre, d'assurer l'essentiel de la mission qui serait dévolue au directeur administratif. L'expérience permettra d'apprécier s'il convient de persister et de se confirmer dans l'application des idées qui viennent d'être développées.

(1) Les emplois de chargé de mission de la Protection civile ont été créés par un décret n° 52.101 du 17 janvier 1952 relatif à l'organisation du Service national de la Protection civile (J.O. du 23 janvier 1952).

CHAPITRE IV

L'ALERTE « ORSEC ». — LA MISE EN ACTION DU PLAN

Nous nous étions, jusqu'à présent, seulement efforcé de déterminer les effets principaux de l'application des prescriptions de l'Instruction interministérielle du 5 février 1952, en l'absence de toute catastrophe. C'est ainsi que nous avons été amené à découvrir qu'elles aboutissaient, non pas à la création d'un service nouveau, mais à une sorte de polyvalence, en ce sens que certains agents de l'entreprise administrative devront être susceptibles, non seulement de satisfaire normalement à l'accomplissement de leur tâche habituelle, mais encore de devenir les agents « moteurs » ou techniques de l'organisation des secours dans le cadre départemental.

C'est la phase sous laquelle le Plan « ORSEC » va se manifester sous son aspect le plus dynamique, qui va maintenant retenir notre attention.

SECTION I

L'ALARME ET SA TRANSMISSION

Toute personne qui aperçoit un sinistre a le devoir de gagner, aussitôt, le poste téléphonique public ou privé le plus proche et d'alerter la Gendarmerie ou la Police (art. 40 de l'instruction interministérielle du 5 février 1952).

Cet article peut paraître constituer un simple rappel d'une vérité de La Palice. Cette vérité a motivé cependant des précautions spéciales pour assurer son respect. L'article 63 du Code Pénal, modifié par l'ordonnance du 25 juin 1945, punit d'un emprisonnement d'un an à trois ans, et d'une amende de 1.000 à 50.000 fr. ou de l'une de ces deux peines seulement, *celui qui s'abstient volontairement de porter à une personne en péril, l'assistance que, sans risque pour lui ni pour les tiers, il pourrait lui prêter, soit par son action personnelle, soit en provoquant un secours.*

D'autre part, des consignes doivent être données aux préposés des P.T.T. pour que soit connue l'adresse téléphonique de la Gendarmerie ou du poste de Police le plus proche compétents pour le secteur déterminé.

Dès réception du message du témoin, la mission de la Gendarmerie ou de la Police va être d'alerter certaines autorités déterminées à l'avance. Nous en donnons, ci-après, la liste, avant tous autres développements, telle qu'elle est arrêtée par l'Instruction interministérielle (art. 42) modifiée, sur ce point, par une circulaire n° 246, du Ministre de l'Intérieur, Service national de la Protection civile, en date du 17 août 1954 :

a) Le centre de secours de premier appel auquel est rattachée la commune ;

b) Le maire ;

c) Le sous-préfet et le préfet, à titre de premier renseignement, le préfet appréciant s'il y a lieu d'en informer l'inspecteur général en mission extraordinaire ;

d) Le procureur de la République ou son substitut.

Ce schéma de diffusion de l'alerte a le mérite d'être simple et logique.

L'efficacité du Plan « ORSEC », nous le répétons, est essentiellement fondée sur la rapidité de l'intervention des secours. Il est essentiel de perdre

le moins de temps possible et il est donc naturel de confier à des services, comportant des permanences de jour et de nuit, le soin de recevoir et de répercuter l'avis du sinistre.

C'est là, n'en doutons pas, une tâche ingrate. Le témoin affolé aura pu perdre un temps précieux, soit en cherchant à toucher personnellement le maire, soit en renonçant à téléphoner lui-même, ne connaissant pas le numéro de téléphone des formations qu'il veut prévenir. L'émotion peut encore, lors de la transmission de son message, rendre difficilement intelligibles les renseignements qu'il donne. Il faut effectivement penser aux conditions délicates dans lesquelles l'alarme peut être donnée, par exemple par le témoin d'une rupture soudaine de digue, d'un glissement de terrain menaçant subitement son village ou d'un incendie de forêt qui s'est développé loin des agglomérations sans qu'on y prenne garde.

Il est capital que l'éducation du public soit faite sur ce point, par tous les moyens. Le Plan « ORSEC » aurait déjà gagné ses titres de gloire si, par une diffusion bien faite de ses principes essentiels, toute personne, témoin d'un événement grave, savait que sa mission la plus urgente consiste à téléphoner à la gendarmerie ou au service de police le plus proche.

Une exception doit être signalée cependant et se trouve justifiée en fait par la qualité du témoin. Les établissements du chemin de fer sont autorisés à alerter directement les centres de secours, sans passer par la Gendarmerie, les P. C. d'arrondissement de la S.N.C.F. et les grandes gares étant habilités à faire appel aux centres principaux de secours (1).

* *

La Gendarmerie ou le service de Police alerté va avoir une mission qui répond à une double préoccupation : permettre la mise en jeu la plus rapide possible des moyens de secours spécialement affectés à la zone sinistrée et assurer une sorte de filtrage entre le témoin et les autorités supérieures (sous-préfet, préfet, autorité judiciaire).

La priorité sera donnée à l'alerte des moyens de secours qui sont constitués principalement au centre de secours de premier appel. Il est inutile d'y revenir.

Aussitôt après le centre de secours de premier appel, c'est le maire de la commune sinistrée qui sera prévenu. Bien entendu, dans des cas assez nombreux, la gendarmerie ou la police peut ne pas avoir à s'en préoccuper, et notamment toutes les fois qu'il sera hors de doute qu'il est déjà au courant ; informé en même temps que la gendarmerie il aura, par exemple, prévenu le premier le centre de secours.

Les hypothèses où un événement grave pourra ne pas être immédiatement connu de la municipalité, restent cependant relativement nombreuses. Non seulement le maire sera souvent plus difficile à toucher que la Gendarmerie, mais encore des catastrophes peuvent se produire en des endroits très éloignés de la localité et n'avoir qu'un nombre tout à fait restreint de témoins (catastrophes de chemin de fer, incendies de forêts, etc...).

Il faut bien noter d'ailleurs que si les services de Gendarmerie ou de Police doivent alerter le maire, la réciproque est également vraie. De même qu'il serait anormal d'imposer au maire, premier informé, de n'appeler le centre de secours que par leur intermédiaire, de même le maire commettrait une faute en les tenant, par la suite, dans l'ignorance de la catastrophe qui vient de se produire. Ces services, en effet, peuvent jouer un rôle dont l'importance a déjà été soulignée dans la mise en œuvre des secours. Mais il leur appartient, aussi, à un autre point de vue, de vérifier si les événe-

(1) Article 39 de l'Instruction du 5 fév. 1952 et note I.

ments à l'origine de leur intervention, sont susceptibles de motiver l'ouverture d'une information judiciaire et de prendre alors les premières mesures qui s'imposent (*art. 44 de l'instruction interministérielle*). Un acte de malveillance, ou simplement une imprudence coupable, peuvent être la cause d'incendies ou d'explosions graves.

Mais le maire, pour sa part et dans le cadre de la mission qui lui incombe en vertu de l'article 97-6° de la loi du 5 avril 1884, ne doit pas se cantonner dans son rôle d'informateur. La loi lui fait une obligation de mettre en œuvre les secours de première intervention (corps local de Sapeurs-pompiers, médecins, ambulances, etc...). C'est parce qu'il est sur place la première autorité investie d'un pouvoir de police générale, qu'il doit être alerté en bon rang. Il n'est primé, mais seulement pour des raisons d'efficacité dans l'action, que par le centre de secours qui justifie d'un potentiel d'intervention bien plus considérable que celui pouvant exister en dehors de lui sur la commune sinistrée.

La gendarmerie ou le service de police va avoir ensuite le rôle délicat d'alerter, s'il est nécessaire, les autorités supérieures (sous-préfet, préfet, procureur de la République).

Il s'agira, dans la plupart des cas et avant toute reconnaissance, de communiquer à l'autorité supérieure le message tel qu'il a été reçu, à titre de premier renseignement. Normalement, c'est par la voie hiérarchique que doit s'effectuer cette communication, le chef de brigade de Gendarmerie étant tenu, par exemple, de passer par son chef de section, qui lui-même alertera le commandant de compagnie qui pourra enfin, à son tour, appeler le préfet.

Il faut aussi tenir compte du souci, certes fort louable mais parfois exagéré, manifesté par le personnel de la Gendarmerie ou de la Police, de vérifier les renseignements reçus avant d'alerter les autorités supérieures. Certains retards intervenus en raison de cette préoccupation au cours de sinistres aériens survenus récemment dans les départements montagneux n'ont pas échappé au Ministère de l'Intérieur. Par une circulaire n° 246, du 17 août 1954, sous le timbre du Service national de la Protection civile, il recommande instamment : *si la vérification des renseignements demande du temps, d'alerter, sous réserve, sans attendre cette vérification, les autorités qualifiées en donnant dès que possible confirmation ou, s'il y a lieu, infirmation.*

En réalité cette sorte de filtrage, dont on a chargé la Gendarmerie ou le service de Police, nous ramène à la distinction déjà utilisée des événements qui, par leur nature et leur importance, sont à la mesure du maire et des moyens dont il peut disposer normalement et de ceux dont l'« anormalité » n'est pas douteuse.

Dans le premier cas, cette force tripartite que constitueront la brigade de Gendarmerie ou le service de Police territorialement compétent, les moyens locaux de toute nature (C.R.F., Scouts, Secouristes, médecins, ambulances) et le centre de secours, sera suffisante et l'alarme dont la transmission aura pu suivre le schéma indiqué, ne dépassera pas, si ce n'est à titre de simple information, le commandant de la section de Gendarmerie ou le commissariat central. Tout ce sera passé, sauf le recours à l'administration supérieure, suivant les prescriptions de l'article 97-6° de la loi de 1884 et de l'article 33 du décret du 7 mars 1953. •

Dans le second cas, l'alerte atteindra les plus hautes autorités du département, sans même suivre, si l'urgence le commande, la voie hiérarchique.

Entre ces deux cas nettement tranchés, il y aura place, malheureusement, pour des événements pour lesquels il sera difficile de procéder immédiatement à une catégorisation aussi simple. Ce seront ces événements qui,

le plus souvent, justifieront une alerte sous réserve, soit directement, soit par la voie hiérarchique. La confirmation ou l'infirmité parviendra soit par l'intermédiaire de la Gendarmerie, ou du service de Police, soit encore par l'intermédiaire du maire qui procédera au compte rendu qu'il doit à l'autorité supérieure ou en sollicitera l'intervention (*art. 97-6° de la loi du 5 août 1884 et art. 7 et 18 de la loi du 21 juin 1896*).

Un incendie banal qui, activé par un vent violent, se généralise brusquement et prend l'aspect d'une catastrophe et l'explosion d'une poudrière dans un quartier ouvrier, provoqueront des réactions dissemblables du point de vue de la transmission de l'alarme. Il faut tout de même tenir compte des circonstances.

Le sous-préfet et le préfet, une fois alertés, feront prendre les mesures qu'ils estimeront opportunes. Le préfet pourra, notamment, en informer l'Inspecteur général de l'Administration en mission extraordinaire. Le procureur de la République appréciera, dès qu'elles lui parviendront, les indications recueillies sur les causes présumées de la catastrophe. Et si des membres du parquet, le juge d'instruction ou l'officier de police régulièrement commis, sont présents sur les lieux ils ont *qualité pour interdire de modifier l'état des lieux et d'y effectuer des prélèvements quelconques avant les premières opérations de l'enquête judiciaire. Toutefois, exception sera faite lorsque ces modifications ou ces prélèvements seront commandés par les exigences de la sécurité ou de la salubrité publique ou par les soins à donner aux victimes (art. 65 de l'instruction interministérielle).*

■
**

Il était essentiel, autant que d'indiquer l'ordre d'urgence dans lequel les autorités devaient être alertées, d'en expliquer les raisons.

Nous devons maintenant signaler d'un mot les modifications que cet ordre est susceptible de subir, du fait de la nature de certaines opérations.

En ce qui concerne le *sauvetage des aéronefs* en détresse, une organisation spéciale est prévue par l'instruction interministérielle du 1^{er} juin 1948. En bref, dans chaque département, une autorité civile centrale est désignée par le préfet pour centraliser les questions concernant le sauvetage et diriger les opérations, en liaison avec le centre compétent de coordination des opérations de recherches et de sauvetage appelé « OPSAU ».

S'il s'agit d'un *sinistre maritime* survenant en zone littorale, la direction des opérations de sauvetage en mer appartient au représentant de l'Inscription Maritime (*instruction interministérielle du 14 avril 1951 et articles 48, 49 et 50 de l'instruction interministérielle du 5 février 1952*).

Dans ces deux cas, les autorités les premières informées devront donc alerter sans délai, soit l'autorité civile centrale, soit le représentant de l'inscription maritime.

*
**

L'alarme, telle que nous venons d'en définir la propagation, a permis le déclenchement d'un système d'intervention de première urgence. Elle doit être cependant complétée par ce que nous appellerons une *auto-pré-alerte*.

Jusqu'à présent, seuls le centre de secours de premier appel et les moyens communaux existant sur place, ont été prévenus par la gendarmerie ou le service de police, d'une part, et le maire de la commune sinistrée, d'autre part. Très rapidement des renforts peuvent s'avérer nécessaires, ou encore il convient de mettre les forces d'intervention du secteur ou du département en état de recevoir utilement l'alerte « ORSEC », qui peut être déclenchée d'un instant à l'autre par le préfet. Les divers services vont

donc s'alerter mutuellement suivant les accords ou les consignes qu'ils auront arrêtés.

Il est en général enseigné que c'est au centre de premier appel qu'incombe le soin de prévenir le chef du groupement d'intervention dont il relève. Il existe donc une parfaite analogie avec ce qui se passe lorsqu'une brigade de Gendarmerie se prépare à faire mouvement. Nous nous rappelons qu'elle doit toujours prévenir le commandant de section (*article 156, du décret du 20 mai 1903*).

C'est le chef du groupement qui *pré-alertera* alors le centre de secours de deuxième appel, les autres centres de secours du secteur et, éventuellement, les chefs des trois autres services spécialisés. Comme souvent le chef de groupement sera également inspecteur départemental adjoint des services d'incendie, il aura pris la précaution de ne pas oublier d'informer, le plus exactement possible, l'inspecteur départemental.

Ces appels de *pré-alerte* devraient pouvoir être lancés pendant le temps du trajet du centre de secours de premier appel ou, au pire, pendant la reconnaissance d'emploi qu'il effectuera, dès son arrivée, sur les lieux. Ainsi, s'il apparaît alors que l'importance des moyens à mettre immédiatement en œuvre nécessite l'intervention complémentaire du centre de secours de deuxième appel, celui-ci pourra prêter son concours d'autant plus rapidement qu'il aura déjà été *pré-alerté*.

Il faut savoir aussi que rien n'empêcherait le maire, en cas de sinistre particulièrement grave, d'appeler le centre de secours de deuxième appel avant même l'arrivée du centre de secours de premier appel, alerté par la Gendarmerie (*cf. art. 4, 3° alinéa du règlement type*).

Quoi qu'il en soit, ce qu'il est essentiel de bien comprendre, c'est *qu'à côté et en même temps que l'alarme dont la transmission est limitée, va se développer parallèlement une « pré-alerte », dont l'utilité est considérable*. Pendant que l'alarme cheminera de la Gendarmerie ou du service de Police, au centre de secours de premier appel, puis au maire, au préfet et enfin au procureur de la République, la *pré-alerte* touchera le chef de groupement, les centres de secours et les services du secteur, l'inspecteur départemental des services d'incendie et ses adjoints.

Ainsi l'alarme et la *pré-alerte*, au besoin complétées par les comptes rendus qui les suivront, permettront de prévoir, dans les conditions et les délais les meilleurs, les mesures que commanderont l'importance ou l'évolution du sinistre. Au nombre de ces mesures figurera le déclenchement de l'alerte « ORSEC ».

SECTION II

L'ALERTE « ORSEC » : DECLENCHEMENT ET DIFFUSION

Le préfet peut seul prendre l'initiative de déclencher le plan d'action d'ensemble (art. 51 de l'instruction interministérielle). Il donne alors le signal d'alerte générale ALERTE ORSEC. Il ne s'y résoudra que pour des événements d'une gravité indiscutable. Il lui est tout à fait loisible, cependant, de déclencher « ORSEC » en totalité ou en partie, en alertant un ou deux groupements seulement et en plaçant les autres en état de *pré-alerte*.

Le procureur général près la cour d'appel doit alors en être informé en même temps que lui sont communiquées les premières indications recueillies sur les causes présumées de la catastrophe. De même, le cabinet du Ministre de l'Intérieur et l'Inspection générale de la Protection civile doivent être mis au courant de l'importance et de la nature de la catastrophe (*art. 52, 77, 78, 79, 80 de l'instruction*).

La diffusion de l'alerte et le rassemblement des exécutants s'effectueront conformément aux plans établis à tous les échelons. Il y aura lieu, notamment, dès la mise en action du Plan « ORSEC », d'alerter immédiatement le chef de centre S.T.I. et les fonctionnaires de la direction des P.T.T. qui mettront leur service en état d'acheminer, avec toute la diligence désirable, les communications qui seront faites.

Si les chefs de service spécialisés se trouvent à côté du préfet au moment du déclenchement de l'alerte, ils feront prévenir leur service et spécialement, s'ils ne sont pas déjà auprès d'eux, les adjoints qu'ils auront désignés pour les assister en semblable circonstance. Ceux-ci, avant de gagner la préfecture, donneront l'ordre d'appliquer les instructions prévues pour l'application du Plan « ORSEC » et d'organiser surtout une permanence à tous les échelons du service où elle pourra être de quelque utilité. (*art. 66 de l'Instruction*).

Si le préfet, au contraire, s'est décidé à la seule lumière des renseignements qui lui sont parvenus, il fera convoquer d'urgence les chefs de service à son bureau.

Dans le même temps, toutes dispositions utiles devront être prises pour propager rapidement et plus largement encore l'alerte, par téléphone, voitures de police, estafettes. La circulaire n° 246 du 17 août 1954, déjà citée, signale la possibilité d'abréger le délai de la diffusion de l'alerte *par l'emploi de la sirène d'alarme actionnée manuellement, sous réserve de contingences locales impératives*.

Un signal conventionnel de 3 appels de 15 secondes, séparés par des temps morts de 20 secondes, peut être recommandé.

Ce signal alertera tous les intéressés qui rejoindront immédiatement le lieu de rassemblement prévu dans les consignes « ORSEC » à leur service, où ils recevront toutes instructions utiles.

Ce même signal peut (ceci étant laissé à la diligence et à l'appréciation du maire et du préfet) être utilisé pour alerter les sauveteurs dans la localité même où est survenu le sinistre. (cf. art. 47 de l'Instruction interministérielle du 5 février 1952), ainsi que dans les communes voisines apportant les premiers secours...

L'article 53 de l'Instruction prévoyait également qu'il pourrait être fait appel au concours des services de la Radiodiffusion Française dans les conditions fixées par la circulaire n° 271 du 3 août 1950 du Ministre de l'Intérieur (Direction générale de la Sûreté nationale, Sous-direction de la Réglementation intérieure — 4^e bureau). Mais l'appel au concours de la radio était alors considéré, en tant que procédé d'appel général, assez peu recommandable. Il faisait en effet redouter une arrivée massive de moyens de secours qui risquaient d'être inutilisés et encombrants. La même critique pourrait sans doute être faite à l'utilisation de la sirène d'alarme.

Il est peut-être permis, dans ces conditions, de se demander si le procédé le plus rationnel ne serait pas encore le plus simple. Il consisterait à demander à tous les participants possibles au Plan « ORSEC » de s'alerter mutuellement suivant une progression allant du chef de service à l'agent le plus modeste.

Ce système d'auto-alerte, dans le cadre de chaque service, ferait le pendant de l'*auto-pré-alerte* dont nous avons tout à l'heure parlé. Il aurait le mérite essentiel de procéder à une sorte de division du travail, basée sur la différence des techniques des services du Plan « ORSEC ». La pénétration de l'alerte au sein d'un service serait, de cette façon, d'autant plus rapide et judicieuse, qu'elle serait faite par ceux-là mêmes qui connaissent le mieux le service.

Mieux, si les moyens complémentaires de secours publics ou privés ont été sérieusement recensés, si leur rattachement à l'un ou l'autre service a été bien fait, le potentiel d'intervention de chaque groupement pourra être vite porté à son maximum. Des tâtonnements, des erreurs, des recherches laborieuses seront évités, qui ne pourraient l'être si l'alerte de ces moyens complémentaires était confiée à un personnel non spécialisé.

SECTION III

L'ORGANISATION DU COMMANDEMENT A L'ECHELON DEPARTEMENTAL

L'alerte « ORSEC » ayant été déclenchée, le préfet va prendre en mains la direction générale des secours.

Il appellera auprès de lui le directeur administratif de l'organisation « ORSEC », s'il en existe un, et, s'ils ne s'y trouvent déjà, les chefs des quatre services spécialisés et leurs adjoints, qui constitueront son état-major de commandement. Cet état-major sera placé sous l'autorité d'un « Directeur des secours », qui jouera le rôle d'un chef d'état-major et sur la désignation duquel nous nous sommes déjà expliqué. Le plus rapidement possible il va se scinder en deux éléments, l'un fixe qui demeurera à la préfecture, l'autre mobile, qui se rendra au P.C. d'opération (P.C.O.).

L'article 58 de l'Instruction Interministérielle prévoit que le P.C. d'opérations sera choisi à proximité immédiate du lieu du sinistre. Il pourra l'être à l'avance sur la carte en raison, soit d'installations de lignes téléphoniques, de la présence d'une gare, d'une mairie, d'une école, soit de locaux permettant d'abriter le personnel, même s'il ne doit être que provisoirement occupé.

Le directeur des secours devrait précéder le préfet sur les lieux, accompagné d'un fonctionnaire pour installer le P.C. d'opérations et si possible du chef de centre S.T.I. qui, après installation d'un remplaçant à la préfecture, pourrait aller examiner sur place les mesures propres à assurer les transmissions. Le fonctionnaire qui accompagnera le directeur des secours « assurera l'acheminement du matériel de secrétariat nécessaire au fonctionnement du P.C. (machine à écrire, blocs manifolds, panneaux indicatifs, cartes, éclairage de secours, etc.) dont l'inventaire aura été dressé à l'avance et qui sera emporté dans des caisses spécialement prévues (*circulaire n° 246 du 17 août 1954 précitée*). Il veillera également à la mise en place du personnel subordonné nécessaire.

Le P.C. d'opérations comprendra autour du préfet, le directeur des secours et les chefs des quatre services spécialisés dont l'un, précisément, pourra être le directeur des secours et, suivant sa décision, le directeur administratif de l'organisation « ORSEC ». En outre, si le sinistre atteint ou menace une entreprise industrielle publique ou privée, le directeur et le responsable de la sécurité de cette entreprise seront les conseillers techniques du préfet et du directeur des secours (*art. 30 de l'instruction*).

Au P.C. fixe (P.C.F.) installé à la préfecture, se trouveront le représentant du préfet et les adjoints de chacun des quatre chefs de service aptes à résoudre les difficultés techniques qui pourraient se présenter.

Le rôle de ces P.C. apparaît du seul fait de leur situation.

Le P.C. d'opérations a, comme son nom l'indique, la direction des opérations.

Au contraire celui qui, fixe, se sera constitué à la préfecture, aura pour mission essentielle d'assurer les liaisons entre les autorités qui se trouve-

ront au P.C. d'opérations et les divers services départementaux régionaux ou centraux compétents. Cette mission se complètera par l'exploitation des renseignements recueillis ou des instructions reçues, la coordination des demandes de renforts et leur acheminement sur les points de rassemblement indiqués par le P.C. d'opérations et par les itinéraires fixés.

Ce sera enfin au représentant du préfet, qui sera le mieux placé à la préfecture, de tenir au courant de l'évolution de la situation, le cabinet du Ministre de l'Intérieur et l'Inspection générale de la Protection civile.

En réalité, ces P.C. ne seront pas les seuls, car il faut tenir compte d'une troisième catégorie constituée par les *P.C. de groupements (P.C.G.)*. Ils seront en quelque sorte les antennes avancées du P.C. d'opérations. La synthèse de leurs réactions permettra d'établir la courbe générale de l'évolution du sinistre.

Mais l'harmonie dans l'implantation de ces P.C., la rigueur logique qui a présidé à leur création, ne seraient rien si ces P.C. n'étaient parfaitement reliés les uns aux autres. Ce sera le rôle du service des transmissions.

SECTION IV

LES TRANSMISSIONS « ORSEC »

En examinant le rôle du service « police et liaisons » nous avons signalé la part qu'il pourrait prendre dans l'organisation des liaisons et transmissions. Les moyens dont il dispose et qui souvent sont loin d'être négligeables, permettront dans la généralité des cas, d'assurer les transmissions en dehors de toute alerte « ORSEC ».

Avec le déclenchement de l'alerte « ORSEC » et en même temps que les besoins seront considérablement augmentés, se manifestera la nécessité d'une coordination à l'échelon le plus élevé. Le travail d'organisation des transmissions qui s'avèreront indispensables, est, à lui seul, une charge considérable. Ce n'est certainement pas alourdir le système d'intervention créé par le Plan « ORSEC », que d'en confier la responsabilité à un service spécialisé ; le Service des Transmissions de l'Intérieur, dont il existe un centre dans chaque préfecture. Ce service, et c'est là son originalité, ne sera pas intégré dans un des quatre grands services qui sont à la base des groupements d'intervention. En raison des modalités de sa mission, il sera à côté d'eux, orienté en quelque sorte dans un rôle de « catalyseur », pour permettre des réactions judicieuses de l'action en fonction de l'évolution du sinistre.

Dès que le chef du centre des transmissions reçoit le signal d'alerte « ORSEC », il en avise l'ingénieur en chef régional du S.T.I. compétent qui peut décider, s'il le juge utile, de venir sur place assurer lui-même les transmissions. L'article 76 de l'instruction interministérielle précise, en effet, que *les ingénieurs, chefs régionaux des transmissions rattachés aux I.G.A.M.E., sont compétents pour établir le plan des transmissions de chaque département et coordonner les différents moyens susceptibles d'être utilisés.*

Il faut cependant considérer que dans la plupart des cas, le chef de centre opérera seul avec son personnel. Placé sous l'autorité directe du préfet, il veillera à la meilleure utilisation de l'ensemble des matériels appropriés, qui auront les origines les plus diverses (Gendarmerie, Police, Armée, E.D.F., S.N.C.F.) et même privées.

Cette unité dans la coordination est indispensable et ainsi, sur le plan départemental, le parallélisme sera parfait avec l'organisation du S.T.I. à l'échelon national. Ce service est, en effet, depuis le décret n° 51-1314 du

17 novembre 1951 (1), directement rattaché au cabinet du Ministre de l'Intérieur.

Dans le département de l'Hérault, pour rester fidèle à ce département dans le choix de nos exemples, le Chef de Centre S.T.I. a pu obtenir l'accord de spécialistes qui ont bien voulu accepter, en cas de besoin, de se placer et d'opérer sous sa direction, dans chaque chef-lieu d'arrondissement. Il serait donc possible au chef du groupement qui le désirerait, en cas d'événement d'une certaine importance, mais non justiciable cependant d'une alerte « ORSEC », de solliciter leur concours. Il y a là un effort d'organisation intelligent, tout au crédit du chef de centre.

A l'approche de notre conclusion, toute l'importance du facteur temps doit mieux apparaître. Il faut procéder à l'éducation du public, donc du témoin possible, pour gagner du temps. Il faut recenser les moyens d'intervention pour gagner du temps. Il faut toujours gagner du temps, minute par minute. Ce « leit-motiv » devait conduire au service des transmissions qui est vraiment le lubrifiant qui permettra à la machine « ORSEC », de tourner sans cogner.

(1) Décret n° 51-1314 du 17 novembre 1951, portant règlement d'administration publique relatif à l'organisation de l'administration centrale du Ministre de l'Intérieur.

CONCLUSION

Au terme de notre travail, comment pouvons-nous « ramasser » les observations que justifie la police de la sécurité dans l'ensemble de ses manifestations ?

La police administrative, avons-nous dit, vise concurremment au maintien de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques. La sécurité elle-même est à la fois prévention et réparation, mais, par là même qu'elle représente un des éléments de la police administrative, il convient de lui faire une place égale à celle reconnue à la tranquillité et à la salubrité. Ces éléments, en effet, sont complémentaires.

Ainsi, et c'est une de nos premières conclusions, la police de la sécurité, pour aucune de ses manifestations, n'a à souffrir d'un complexe d'infériorité. Son exercice, administrativement, a la même valeur que la recherche de la tranquillité ou de la salubrité. Socialement et parce qu'elle met l'individu au centre de ses préoccupations, son prix ne peut pas être discuté. Ces vérités devraient constituer des observations liminaires à toute discussion sur les caractéristiques générales de la police de la sécurité.

Si maintenant nous nous attachons à des généralités d'une moindre portée, ce sera pour prendre conscience de la diversité des formes de la police de la sécurité.

La prévention et l'organisation des secours, à elles deux, les totalisent de façon claire sans doute. Mais, tandis que l'organisation des secours en cas d'événement calamiteux grave peut, pour ses manifestations les plus importantes, se concevoir dans un cadre administratif déterminé et unique, il en est autrement de la prévention qui, elle, s'est subdivisée en autant d'activités préventionnistes particulières qu'il y avait de risques ou de techniques dangereuses. Celle-ci, lorsqu'elle est possible, existe en quelque sorte accolée à ces risques ou à cette technique dangereuse et se trouve, la plupart du temps, précisée dans le cadre administratif qui s'y rapporte distinctement. Il y a là une différence qui va se traduire par des solutions positives en ce qui concerne l'organisation des secours. En cette matière, les progrès de ces dernières années consisteront dans le souci de donner une doctrine à cette organisation et de mieux adapter et préparer à leur rôle les personnels administratifs qui y seront associés.

Et tout s'est accompli dans le respect de la règle de droit qui domine l'exercice de la police de la sécurité. Nous ferons de cette constatation notre deuxième conclusion.

Peut-on dire, en l'état de ces conclusions qui affirment la réhabilitation, plutôt la consécration administrative, comme nous avons dit, de la police de la sécurité et particulièrement des problèmes d'organisation des secours, que désormais ces problèmes ont, par là même, reçu leur solution ? Répondre affirmativement serait faire une grossière confusion.

La doctrine de l'organisation des secours qui vient récemment de s'élaborer, le renforcement du cadre administratif appelé à la connaître, représentent des progrès certains mais qu'il faut interpréter, plus comme des conditions meilleures pour résoudre les problèmes pratiques qui se posent, que comme constituant en elle-même des solutions définitives.

Au-delà, il y a beaucoup à faire, car le Plan « ORSEC » veut être autre chose qu'un dispositif purement théorique. Il exige surtout des exécutants aussi bien pénétrés des principes qui commandent ses manifestations qu'en-

trainés au fonctionnement de sa « mécanique » propre. Alors il va apparaître vraiment *comme une discipline de l'action, mais une discipline librement acceptée et préalablement assimilée*. Ce résultat, on le comprend, ne s'obtiendra pas en un jour ni surtout sans une phase « d'endoctrinement » qui d'abord s'attachera administrativement à donner ses titres de noblesse à l'exercice de cette forme de la police de la sécurité. Le Plan « ORSEC » bénéficiera, de ce fait, d'une attention soutenue. C'est, en effet, qu'on attend trop souvent le mouvement d'opinion que l'on considère, à tort ou à raison, comme un élément d'intérêt capital d'une action administrative persévérante et approfondie pour faire avec cœur ce qui ne présente d'autre attrait que celui du devoir.

On peut aller plus loin encore. Le plus souvent nous nous sommes limité dans nos développements à l'examen des problèmes de sécurité *de lege lata*, sans nous interroger toujours sur l'exactitude de l'adaptation des textes législatifs aux besoins. Nous savons, en effet, que le Plan « ORSEC » ne constitue, selon nos propres termes dans l'Avant-Propos, que *l'exploitation la meilleure possible pour l'accomplissement des tâches de Protection civile des prescriptions législatives antérieures*. Mais ces textes législatifs de base, qu'il s'agisse de la loi de 1789-1790 ou de la loi de 1884, s'ils sont encore en vigueur, se signalent aussi, il faut bien l'avouer, par leur ancienneté. Ils portent, en conséquence, et c'est normal, la marque de leur époque.

Cette constatation nous fait craindre que si par malheur l'instruction interministérielle du 5 février 1952 ne bénéficie que d'une attention mesurée, la raison précisément n'en soit autre que la trop grande modestie des formules générales de la loi. Il serait alors souhaitable que dans des proclamations et des prescriptions sans ambiguïté et mieux adaptées à tous points de vue, le législateur lui-même affirmât à la fois la promotion de la police de la sécurité, son organisation et l'étendue de ses obligations. Et de nouvelles études *de lege ferenda* ne pourraient que contribuer, de la plus utile façon, à adapter la technique juridique de la Protection civile à celle sans cesse perfectionnée des moyens de lutte contre les fléaux calamiteux.

Mais cette adaptation, quel que soit son intérêt, ne doit pas faire perdre de vue les progrès déjà réalisés. Le plus difficile souvent, en même temps que l'essentiel, c'est bien de commencer quelque chose. Pour cette seule raison, il faut louer sans réserve les auteurs de l'instruction interministérielle du 5 février 1952. La voie est maintenant tracée.

Depuis 1952, donc, un plan départemental d'organisation des secours existe et c'est là son premier mérite. Au surplus, nous pensons l'avoir suffisamment justifié dans ses intentions pour qu'on ne soit point tenté de lui faire un procès à ce sujet.

Le but qu'il poursuit honnêtement et de méritoire façon doit commander le respect à son égard. Nous conserverons l'espoir que, pour l'avenir, cet aspect non négligeable de la police de la sécurité, pourra prétendre à plus et éveiller dans l'esprit de tous un sentiment de reconnaissante sympathie.

BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES GENERAUX

- BATBIE. — *Précis du Cours de Droit public et administratif*, 4^e éd. 1876.
- BATBIE. — *Traité théorique et pratique du Droit public et administratif*, PARIS, Cotillon, 1861-1868.
- BERTHELEMY. — *Traité élémentaire de Droit administratif*, 3^e éd. 1905.
- « DALLOZ ». — *Répertoire Pratique de législation, de doctrine et de jurisprudence*.
- « DALLOZ ». — *Nouveau Répertoire de Droit*. — 1947.
- DUCROCQ. — *Cours de Droit administratif*, 2^e éd. 1863.
- DUEZ ET DEBEYRE. — *Traité de Droit administratif*, 1952.
- HAURIU. — *Précis élémentaire de Droit administratif*, 12^e éd. 1938.
- « JURIS-CLASSEUR ADMINISTRATIF ».
- LA FERRIÈRE (J.). — *Manuel de Droit constitutionnel*, 2^e éd. 1947.
- DE LAUBADÈRE (A.). — *Traité élémentaire de Droit administratif*, 1953.
- OLIVIER-MARTIN (F.). — *Histoire du Droit français des origines à la Révolution*, 1951.
- ROLLAND (L.). — *Précis de Droit administratif*, 9^e éd. 1947.
- VIVIEN. — *Etudes administratives*, 2^e éd. 1852.
- WALINE. — *Traité élémentaire de Droit administratif*, 6^e éd.

II. — OUVRAGES SUR LE DROIT COMMUNAL

- DUCROCQ. — *Etudes sur la loi municipale du 5 avril 1884, Paris - 1886*.
- HENRION DU PANSEY. — *Du pouvoir municipal et de la police intérieure des communes*, 4^e éd. 1840.
- « LA DOCUMENTATION COMMUNALE ». — *Ouvrage publié par le Ministère de l'Intérieur à l'usage des Maires*.
- L. MORGAND. — *La loi municipale - 11^e éd. 1952*.

III. — OUVRAGES SPECIAUX

sur les polices générales et spéciales, l'organisation des secours,
le pouvoir réglementaire, etc...

- ALQUIER (F.). — *Le pouvoir de substitution du Préfet au Maire*, thèse - Toulouse, 1906.
- AUDEBERT. — *Organisation et méthodes de la police française*, thèse, Poitiers, 1938.
- BONNAUD-DELAMARE. — *Attributions juridiques des préfets et sous-préfets*. Editions du Livre, Monte-Carlo, 1951.
- BORGEAUD M.A. — *L'Union Internationale de secours*, thèse, Genève, 1932.
- BOUFFET et PÉRIER. — *Traité du département*. - 1893.
- CABANTOUS. — *Répétitions écrites sur le Droit public et administratif*, 4^e éd. 1867.
- « CODE PERMANENT DE LA SÉCURITÉ ». — Tome I, édité par l'Œuvre S.O.S.

- DELAMARE. — *Traité de la Police*, Paris, Michel Brunet 1722-1738.
- FAURE A. — *Le nouveau statut des Sapeurs-pompiers communaux*, éditions « France-Sélection », 1953.
- *Principes généraux de la responsabilité communale*. Publications administratives 1954.
- FRACHON R. — *Du Droit de réquisition civile*, thèse, Paris 1911.
- GODECHOT J. — *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, 1951.
- LA PROTECTION CIVILE CONTRE LES RISQUES DU TEMPS DE GUERRE, Recueil des textes, éditions Berger-Levrault 1953.
- LE BRETON. — *Du pouvoir réglementaire des préfets*, thèse, Caen 1900.
- LE GOFF M. — *Manuel de droit aérien*, Dalloz, 1954.
- LEROY (M.). — *Le concours des polices générales et des polices spéciales*, thèse, Lille 1938.
- MASPETIOL et LAROQUE. — *La tutelle administrative. Le contrôle des administrations départementales, communales, coloniales, et des établissements publics*. Paris, Recueil Sirey, 1930.
- MONSARRAT G. — *Police municipale et rurale*, 2^e éd. 1948.
- MOREAU F. — *Le règlement administratif - Etude théorique et pratique de droit public français* - Paris. Fontemoing - 1902.
- NOAILLY Frédérique. — *La Croix-Rouge au point de vue national et international*, thèse Lyon, 1935.
- PINEAU M. — *Etude historique sur l'édilité romaine*, thèse Bordeaux, 1893.
- RABANY. — *Les Sapeurs-pompiers communaux*, 7^e éd. 1950.
- « SAUVER EST LEUR DEVISE ». — Ouvrage réalisé par la Fédération Nationale des Sapeurs-pompiers de France et de l'Union Française, à l'intention des sauveteurs, et en hommage aux victimes du devoir. 200 exemplaires hors commerce.
- TERSON H. — *Origine et évolution du Ministère de l'Intérieur*, thèse Montpellier 1913.
- TEITGEN P.H. — *La police municipale* - thèse Nancy 1934.
- WARTHER G. — *Le droit de réquisition du maire*, thèse Paris 1926.

IV. — ARTICLES DE REVUES

- BONNAUD-DELAMARE. — « *Les pouvoirs du Préfet* », La Revue administrative, 1950, N° 13.
- P. BRAULT. — « *Le Ministère de l'Intérieur* », La Revue administrative, 1948, n° 1.
- R.E. CHARLIER. — Professeur à la Faculté de Droit d'Aix-en-Provence, « *Circulaires, instructions de service et autres prétendues mesures d'ordre intérieur administratif* », J.C.P. 1954, I, 1169.
- R. COIRIER. — « *Les aspects sanitaires du Plan « ORSEC »* », revue « Vie et Bonté », 1955, n° 69.
- DUPUY. — « *La fonction préfectorale sous le Consulat et l'Empire* », La Revue administrative, 1954, N° 13.
- A. FAURE. — « *La collaboration des organismes privés et des particuliers à la Protection civile* », revue « Protection civile », 1954, N° 10.
- CH. LAURENT. — « *Les inondations dans le département de la Seine* », revue « Protection civile » 1955, N° 16.

- LIET-VEAUX. — « *Responsabilité des autorités administratives à l'occasion de l'exercice de leur pouvoir de tutelle* », La Revue administrative, 1949, N° 11.
- MIGNON (M.). — « *Une création continue du Droit public français : Le pouvoir réglementaire de l'exécutif* », La Revue administrative, 1950, N° 14.
- MONFRAIX. — Sous-préfet, chargé de mission au S.N.P.C., « *Note sur le fonctionnement d'un Etat-Major de Secours* », revue « Protection civile » 1955, N° 15.
- MONTANDON Raoul. — « *Les études scientifiques* », rapport présenté en janvier 1947 par M. Raoul MONTANDON, chef du service de documentation scientifique au Conseil général de l'Union internationale de Secours, à Genève.
- MONTANDON Raoul. — « *La géographie des calamités* » par Raoul MONTANDON, président de la Société de Géographie de Genève, revue « Matériaux pour l'étude des calamités », avril-juin 1924, N° 1.
- EMM. MA. S. NAVARRO-NEUMANN. — Directeur de la station sismologique de Cartuja (Granada), « *Le tremblement de terre du Japon (1^{er} septembre 1923)* » revue « Matériaux pour l'étude des calamités », avril-juin 1924, N° 1.
- J.P. POURCEL. — Chargé de mission au S.N.P.C., « *Les moyens de campement sous toile dans l'organisation moderne des secours* », revue « Protection civile », 1955, N° 15.
- GÉNÉRAL R. PRÉAUD. — « *Protection civile et Défense nationale* », revue « Protection civile », 1953, N° 6.
- QUINETTE. — « *Les mesures de prévention et de prévision en cas d'inondations* », conférences publiées par l'Œuvre S.O.S. dans le compte rendu des travaux de la Semaine nationale de la Sécurité de 1954.
- REVUE INTERNATIONALE DE LA CROIX-ROUGE. — « A propos du projet Ci-raolo — « *Une carte mondiale de distribution géographique des calamités* », avril 1923.
- REVUE « PROTECTION CIVILE ». — « *Les tremblements de terre d'Algérie* », 1954, N° 13.
- REVUE « PROTECTION CIVILE ». — « *M. de Chevigné, Secrétaire d'Etat à la Défense nationale et aux Forces armées, déclare que la Protection civile n'est pas du domaine de la Défense nationale* », 1954, N° 9.
- REVUE « PROTECTION CIVILE ». — « *Rapport sur la protection et la lutte contre les incendies de forêts* », 1953, N° 4.
- J.P. ROTHE. — Professeur à l'Université de Strasbourg, Directeur du Bureau international de séismologie « *Les tremblements de terre d'Orléansville (septembre-octobre 1954)* », Revue pour l'étude des calamités, 1954, N° 32.
-

TABLE DES MATIERES

TITRE I

LA POLICE DE LA SECURITE

CHAPITRE PREMIER. — GENERALITES.

Section I. — Sur le concept de la police de la sécurité	11
Section II. — Sur les modalités d'exercice de la police de la sécurité	14
<i>Sous-section I.</i> — La prévention	15
<i>Sous-section II.</i> — La réparation	17

CHAPITRE II. — L'EVOLUTION DE LA POLICE DE LA SECURITE ET SON AFFIRMATION DANS LA SOCIETE MODERNE.

Section I. — L'Antiquité	22
Section II. — Le Moyen-Age et l'Ancien Régime	23
Section III. — La Révolution et l'époque moderne	27

CHAPITRE III. — DANS SA NATURE, LA POLICE DE LA SECURITE A ETE CONÇUE COMME RELEVANT PRINCIPALEMENT DE LA POLICE MUNICIPALE.

Section I. — Position du problème	31
Section II. — Solution de la Loi du 5 avril 1884. Examen critique et conclusion	35
<i>Sous-section I.</i> — Solutions de la loi du 5 avril 1884. A) Le principe. — Les fonctions de police municipale sont propres au pouvoir municipal	36
B) Une atténuation au principe : les pouvoirs de substitution d'action du préfet	38
<i>Sous-section II.</i> — Examen critique et conclusion	43

CHAPITRE IV. — LA POLICE MUNICIPALE A PROGRESSIVEMENT ETE VUE DE SES OBJETS.

Section I. — Les objets de la police municipale ont eux-mêmes diminué	49
Section II. — Les objets de la police municipale de la sécurité ont été largement absorbés par les polices spéciales..	51
<i>Sous-section I.</i> — La prévention	51
<i>Sous-section II.</i> — La réparation et l'organisation des secours	58

CHAPITRE V. — LES MOYENS D'EXECUTION A LA DISPOSITION DE L'AUTORITE DE POLICE MUNICIPALE POUR LA PREVENTION ET LA REPARATION.

Section I. — Les moyens d'exécution à la disposition de l'autorité de police municipale pour la prévention	60
--	----

Section II. — Les moyens d'exécution à la disposition de l'autorité de police municipale pour la réparation	60
<i>Sous-section I.</i> — La Réquisition. — Qui peut en être frappé et sous quelles sanctions et conditions ?	60
A) Les personnes physiques	61
B) Les personnes morales et groupements non personnalisés	62
C) La Gendarmerie	63
D) L'Armée	64
<i>Sous-section II.</i> — L'intervention des services publics	64
<i>Sous-section III.</i> — Le recours à l'Administration supérieure ..	64
Section III. — L'étendue des obligations de police municipale ..	66
 CHAPITRE VI. — ESSAI DE CRITIQUE DES CONCEPTIONS DOCTRINALES TRADITIONNELLES.	
Section I. — La notion d'attributions par nature municipale n'a qu'imparfaitement contribué à la solution des problèmes posés par la coexistence des polices municipales et générales	70
Section II. — L'affirmation de l'existence de matières appartenant par nature à la police municipale n'a pas freiné le mouvement d'étatisation ou de départementalisation de la police administrative	73
<i>Sous-section I.</i> — Les attributions par nature municipale ont diminué	74
<i>Sous-section II.</i> — L'organisation et la direction des organes destinés à veiller à l'exécution des mesures de police municipale ne font plus partie des fonctions municipales	75
Section III. — La police municipale et la police générale ne constituent que des modalités d'exercice d'une même police	76

TITRE II

L'INSTRUCTION MINISTERIELLE DU 5 FEVRIER 1952

(PLAN ORSEC)

AVERTISSEMENT	82
 CHAPITRE PREMIER. — L'INSTRUCTION INTERMINISTERIELLE DU 5 FEVRIER 1952 SUR L'ORGANISATION DES SECOURS DANS LE CADRE DEPARTEMENTAL EN CAS DE SINISTRE IMPORTANT (Plan ORSEC). — SA JURIDICTION. — SES ORIGINES.	
Section I. — Justification de l'Instruction interministérielle du 5 février 1952	83
<i>Sous-section I.</i> — En Droit	83
<i>Sous-section II.</i> — En Fait	83
Section II. — Les origines de l'Instruction interministérielle du 5 février 1952 :	
Le Ministère de l'Intérieur	89

<i>Sous-section I.</i> — Evolution générale du Ministère de l'Intérieur au regard des problèmes de Protection civile	90
<i>Sous-section II.</i> — Le Ministère de l'Intérieur et la Protection civile. Organisation actuelle : le Service national de la Protection civile, les Conseils, l'Ecole nationale de la Protection civile	93
A) Le Service national de la Protection civile	93
B) Les Conseils	94
C) L'Ecole nationale de la Protection civile	95
 CHAPITRE II. — LA NATURE DE L'INSTRUCTION INTERMINISTÉRIELLE DU 5 FÉVRIER 1952. — SA PORTEE RELATIVEMENT AUX PREFETS. — LA QUALITE D'AUTORITE DE POLICE GENERALE DES PREFETS.	
Section I. — La nature de l'instruction interministérielle	97
<i>Sous-section I.</i> — Le pouvoir réglementaire de l'exécutif. Le règlement et l'instruction de service. Définition et différence	97
<i>Sous-section II.</i> — L'instruction interministérielle du 5 février 1952 a-t-elle le caractère réglementaire ? ..	100
Section II. — La portée de l'Instruction interministérielle du 5 février 1952 relativement aux préfets. La qualité d'autorité de police générale du préfet	102
 CHAPITRE III. — LES ELEMENTS DE BASE PERMANENTS DE L'ORGANISATION ORSEC. — LES SECTEURS. — LES GROUPEMENTS. — LA DIRECTION ADMINISTRATIVE DE L'ORGANISATION ORSEC.	
Section I. — Organisation territoriale du Plan ORSEC. Les secteurs	108
Section II. — Le groupement. Sa composition	109
<i>Sous-section I.</i> — Le recensement des moyens d'intervention du groupement. Choix d'une méthode de recensement	109
<i>Sous-section II.</i> — Les services qui entrent dans la composition du groupement. Généralités sur leur organisation et leur mission	112
A) Le service des Ponts et Chaussées	112
B) Le service de santé	113
C) Les services de Police et de Gendarmerie	115
D) Les services de lutte contre l'Incendie	117
a) Organisation des corps de Sapeurs-pompiers dans le cadre communal : les corps communaux	117
b) Le Service départemental d'Incendie	118
<i>Sous-section III.</i> — Un moyen hors groupement : L'Armée	124
Section III. — Organisation du commandement du groupement .	125
Section IV. — Potentiel du groupement	126
Section V. — La Direction administrative de l'organisation ORSEC	127
	147

CHAPITRE IV. — L'ALERTE ORSEC. — LA MISE EN ACTION DU PLAN.

Section I. — L'alarme et sa transmission	130
Section II. — L'alerte ORSEC. Déclenchement et diffusion	134
Section III. — Organisation du commandement à l'échelon départemental	136
Section IV. — Les transmissions ORSEC	137
<i>CONCLUSION</i>	139
<i>BIBLIOGRAPHIE</i>	141

VU

MONTPELLIER, le 5 Mai 1956,

Le Président de la thèse,

G. PEQUIGNOT.

VU

MONTPELLIER, le 11 Mai 1956,

Le Doyen,

E. BECQUE.

VU et PERMIS d'IMPRIMER

MONTPELLIER, le 11 MAI 1956.

Le Recteur,

R. DOUCET.

AUX ÉDITIONS



LA PROTECTION CIVILE ET LES PROBLÈMES DE LA RADIOACTIVITÉ DANS LA FLORE ET LA FAUNE — Vétérinaire lieutenant-colonel Bocquet.

LA PRÉVENTION DE L'INCENDIE DANS LES ÉTABLISSEMENTS RECEVANT DU PUBLIC. — Lieutenant-colonel R. Heywang.

COURS ÉLÉMENTAIRE DE SCIENCES A L'USAGE DES SERVICES D'INCENDIE. — Capitaine Maigre.

ECLAIRAGE DES ÉTABLISSEMENTS ET LA SÉCURITÉ DU PUBLIC. — L. Amy.

GUIDE DU SAPEUR-POMPIER VOLONTAIRE. — Lieutenant-colonel R. Beltramelli, L. Barnier, A. Faure.

USAGES ET ALLOCUTIONS DES CHEFS DE CORPS ET OFFICIERS DE SAPEURS-POMPIERS. — Commandant Gautin.

OUVRAGES DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Service national de la Protection civile :

RÈGLEMENT D'INSTRUCTION ET DE MANŒUVRE DES SAPEURS-POMPIERS COMMUNAUX.

MANUEL DU SAUVETEUR-SPÉCIALISTE.

BREVET DE BRANCARDIER-SECOURISTE. (*Réglementation.*)

BREVET DE SAUVETEUR-SPÉCIALISTE. (*Réglementation.*)

LISTE PAR DÉPARTEMENT DES CENTRES DE SECOURS CONTRE L'INCENDIE.



ÉDITION-IMPRESSION

11, rue du Département

Paris (19^e)

Dépôt légal n° 1

2^e trimestre 1957

